

# Staten och det civila samhället

Idétraditioner och tankemodeller i den statliga  
bidragsgivningen till ideella organisationer

Av

Filip Wijkström,  
Stefan Einarsson och Ola Larsson

Socialstyrelsen klassificerar från och med år 2001 sin utgivning i olika dokumenttyper. Detta är ett *Underlag från experter*. Det innebär att det bygger på vetenskap och/eller beprövad erfarenhet som tas fram av huvudsakligen externa experter på uppdrag av Socialstyrelsen. Experternas material ger underlag till myndighetens ställningstaganden. Författarna svarar själva för innehåll och slutsatser.

Tidigare publikationer från Socialstyrelsens sekretariat för frivilligt arbete.

- Socialt inriktade barn- och ungdomsorganisationer – Vilka är de, vad gör de, och vad vet forskarna? (2001), 86 sidor, 85 kr, Artikelnr. 2001-110-12
- Socialt företagande – Om den sociala ekonomins dynamik: Exemplet Basta Arbetskooperativ (2001), 71 sidor, 68 kr, Artikelnr. 2001-123-25
- Sociala ideella organisationer – som kommunerna ser dem (2002), 63 sidor, 68 kr, Artikelnr. 2002-123-21
- Frivilligorganisationer som uppdragstagare – Vad betyder det för brukarna? En inledande studie (2002), 62 sidor, 68 kr, Artikelnr. 2002-123-58
- Vart bär det hän – är det frivilligt? Rapport från socialstyrelsens årliga konferens om den ideella sektorn (2002), 30 sidor, 51 kr, Artikelnr. 2002-117-2
- Offentlig sektor, näringsliv eller ideell regi – Hur påverkar valet av institutionell form vården av missbrukare? (2002), 64 sidor, 68 kr, Artikelnr. 2002-123-40
- Socialt inriktade organisationer som arbetar mot missbruk – Vilka är de, vad gör de och vad vet forskarna? (2003), 132 sidor, 85 kr, Artikelnr. 2003-123-8
- Stöd eller styrning? – En utvärdering av statsbidragsmodellen till ideella organisationer inom det sociala området (2003), 92 sidor, 85 kr, Artikelnr. 2003-123-10
- ”Statens” bästa vän? – Den sociala ideella sektorns roll i ett internationellt och svenskt perspektiv – Rapport från Socialstyrelsens årliga konferens om den ideella sektorn (2003), 27 sidor, 51 kr, Artikelnr. 2003-117-6
- Möten – i den frivilliga sociala sektorn (2004), 52 sidor, 68 kr, Artikelnr. 2004-123-7
- Genus och civilt samhälle (2004), 88 sidor, 85 kr, Artikelnr. 2004-123-10
- Staten, ideella organisationer eller du själv- Vems står för välfärden i framtiden? – Rapport från Socialstyrelsens årliga konferens om den ideella sektorn. (2004), 42 sidor, 51 kr, Artikelnr. 2004-117-1

ISBN 91-7201-870-4

Artikelnr 2004-123-26

---

Sättning Anna Johansson

Tryck KopieCenter, Stockholm, juni 2004

# Förord

---

Denna rapport handlar om hur man från statens sida förhåller sig till privata idéburna organisationer. Den handlar om hur bidragssystemen har utformats och förändrats. Men – vilka idémässiga rötter och traditioner har styrt den statliga bidragsgivningen? Kan vi se några bakomliggande mönster i utvecklingen?

Det tycks, enligt rapportens författare, från statsmaktens sida ständigt ha funnits en vilja att ”reda ut” och ”ordna upp” i regelverk och villkor i statsbidragsgivningen för att hitta en strömlinjeformad och ”optimal” lösning.

Statskontoret fick under hösten 2003 ett uppdrag från justitiedepartementet med det övergripande syftet att kartlägga den samlade bidragsgivningen till organisationerna (”folkrörelserna”) men med fokus på statliga bidrag till ideella föreningar. Inom ett särskilt forskningsprogram vid Handelshögskolan i Stockholm (HHS) har under det senaste decenniet ett stort antal studier genomförts om det civila samhället och dess idéburna organisationer. Från Statskontorets sida tog man därför kontakt för att initiera en studie vid HHS för att söka eventuella mönster i statens bidragsgivning och övrigt ekonomiskt stöd till ideella organisationer. Resultatet redovisas i föreliggande rapport. Rapporten har även utgjort ett underlag för Statskontorets regeringsuppdrag.

Men – vad angår detta Socialstyrelsen?

Socialstyrelsen har inrättat ett särskilt sekretariat, SoFri, med uppgift att profilera och utveckla styrelsens roll och insatser när det gäller socialt inriktade frivilliga organisationers verksamhet i samhället. Socialstyrelsen har en omfattande bidragsgivning till ideella organisationer och arbetar med att på olika sätt utveckla bidragssystemen och kunskapen om organisationerna och deras verksamheter. Frågan om bidragsgivningens former och villkor har också varit ett ständigt återkommande tema vid Socialstyrelsens årliga konferens om den ideella sektorn. Föreliggande rapport utgör med sin breda och idérika ansats ett viktigt bidrag i arbetet med att utveckla bidragssystemen. Frågan debatteras flitigt såväl inom berörda myndigheter som bland de ideella organisationerna. Rapporten kan i dessa diskussioner och överväganden på ett konstruktivt sätt bidra med nya perspektiv och tankesätt som knyter an till såväl historiska som idémässiga traditioner.

Rapporten har utarbetats av docent Filip Wijkström vid EFI (Ekonomiska Forskningsinstitutet) på HHS i ett samarbete med Stefan Einarsson och Ola Larsson. Wijkström är tillika vetenskapligt råd vid Socialstyrelsen. Kontaktpersoner vid Socialstyrelsen har varit Leif Näfver och Hans Mattsson.

Åsa Börjesson  
Avdelningschef  
Socialstyrelsen





# Innehåll

---

<b>Förord</b>	<b>3</b>
<b>Executive summary</b>	<b>7</b>
Statsbudgeten för 2004 – ett viktigt styrdokument för staten	8
”New Public Management” – exempel på ”blinda” styrsystem	10
Fyra idétraditioner – en konceptuell modell	11
Två illustrationer samt systemen inom EU	13
<b>1. Traditioner och modeller i statens bidrag</b>	<b>15</b>
Kort bakgrund	15
Statliga bidrag till organisationerna utreds	17
Ett annorlunda idépapper	19
Kunskap om organisationerna saknas	20
Kort om de begrepp som används	24
Rapportens fortsatta disposition	25
Tack	26
<b>2. Statens förvaltning – två traditioner</b>	<b>27</b>
Rationaliseringssträvanden	27
Konkurrensvisionens framväxt	32
Två traditioner i ”NPM” – en sammanfattning	35
<b>3. Över tid och fält överlappande traditioner</b>	<b>37</b>
”I marginalen av marinaden”	37
Den svenska folkrörelsetraditionen – några generella iakttagelser	39
Folkrörelse – version 1 (”fristående organisationsliv”)	42
Folkrörelse – version 2 (”integrerade folkrörelser”)	44
En konceptuell modell för de fyra idétraditionerna	49
<b>4. Idétraditioner och bidragssystem</b>	<b>52</b>
Hur konstrueras organisationerna inom de olika idétraditionerna?	53
Bidragen i statsliggaren (ett test)	60
<b>5. Statsbudgeten för 2004 – en ögonblicksbild</b>	<b>62</b>
Försvaret	63
Biståndet	64
Vård och omsorg	65
Utbildning och forskning	69
Kultur, medier, trossamfund och fritid	72
”Rikets styrelse” och några andra områden	75
Några iakttagelser och kommentarer	77
<b>6. EU-systemet och dess influenser</b>	<b>80</b>
Villkor i EUs bidragssystem	81
EU-systemen – några avslutande kommentarer	82
Sveriges andel av EU-bidragen	83
<b>7. Det svenska civilsamhällets organisationer</b>	<b>88</b>
Två illustrativa fall – SRK samt IOGT-NTO	88
”Röda Kors-familjen”	89

”IOGT-NTO-familjen”	91
SRK och IOGT-NTO – några reflektioner	94
Några organisatoriska implikationer	95
Att låta bli att strömlinjeforma, men ändå försvara” tomrummet”	99
<b>Referenser &amp; Litteratur</b>	<b>101</b>
<b>Utgiftsområden (UO) i statens budget för 2004</b>	<b>105</b>
<b>Personer som har intervjuats för projektet</b>	<b>106</b>
<b>Personer som har deltagit i projektets arbetsmöten</b>	<b>107</b>

# Executive summary

---

Idéburna eller ideella organisationer som formellt står utanför såväl statsapparaten som näringsliv finns idag inom alla delar av det svenska samhället. Vi återfinner dem inom allt från rikets styrning och försvar till områden som religion, kultur och fritid men även i vården och omsorgen. Inom de flesta områden (förutom till exempel idrotten och den omfattande folkbildningen) utgör organisationerna en relativt liten del av den totala verksamheten. Tagga samman till en ideell sektor representerar de däremot en viktig resurs och speciell organisatorisk domän i det svenska samhället. I denna typ av organisationer skapas utrymme för andra synsätt och alternativa praktiker. Vidare kanaliseras de en betydande del av det ideella engagemanget, både i form av gåvor och medlemsavgifter och det ideella arbete som utförs varje år. Trots denna betydelse i samhället är vår kunskap idag fortfarande förvånansvärt begränsad när det gäller organisationerna, deras verksamheter och de betingelser de verkar under.

Några av de allra viktigaste aktörerna när det gäller organisationernas verksamhet och möjligheter att verka är den svenska statsapparaten och dess myndigheter. De olika former av statliga och kommunala bidrag och ersättningar som idag går till de ideella och idéburna organisationerna överstiger gott och väl tio miljarder kronor årligen. Det handlar möjligen om så mycket som det dubbla värdet. Vidare spelar olika former av indirekta subventioner och skattelättnader stor roll för många organisationer. Trots det vet vi för det första inte särskilt mycket om hur dessa system är utformade eller vilka effekter de har på organisationerna. För det andra antyder tidigare studier att det inte finns någon samlad politik eller övergripande strategi från statens sida när det gäller det civila samhället och dess organisationer i sin helhet.

Vi kan i denna rapport i stora drag bekräfta dessa tidigare analyser av den statliga bidragsgivningen. Det finns idag på en övergripande nivå inte någon medveten eller sammanhållen strategi för den samlade statliga bidragsgivningen till ideella eller idéburna organisationer. Detsamma gäller för övriga offentliga ekonomiska system som riktar sig till eller påverkar dessa organisationer. Detta har vi valt att illustrera med en relativt komplex, men schematisk, skiss över situationen som den ser ut utifrån organisationernas horisont (kapitel 1). I studien visar vi att det inom vissa, i ekonomiska termer, mer omfattande delfält kan existera något av en mer medveten och genomtänkt hållning gentemot organisationerna. Det gäller till exempel de *frivilliga* försvarsorganisationerna respektive de *enskilda* biståndsorganisationerna (kapitel 5). Även inom dessa relativt väl sammanhållna områden tycks det dock som om det kan förekomma bidrag och ersättningar och därtill kopplade styrssystem som innehåller tankegodis ur flera av de idétraditioner vi har identifierat i denna studie (kapitel 2-4).

För denna rapport har vi alltså valt att ställa oss delvis utanför statsapparaten perspektiv. Vid ett par tillfällen har vi istället medvetet valt att använda oss av ett de ideella organisationernas perspektiv. Hittills har effek-

terna inte undersökts på ett mer systematiskt sätt när det gäller den påverkan statsapparatus system har på organisationerna. Detta är också något som till exempel Tommy Lundström vid Socialhögskolan i Stockholm uppmärksammar när det gäller effekterna på organisationerna av de senaste inslagen i New Public Management-traditionen (Lundström 2004). Han skriver där bland annat:

*”Det är värt att understryka att trots en del forskning vet vi mycket litet om kontraktskulturens effekter på de socialt inriktade frivilligorganisationerna. Det gäller hur denna kultur påverkat såväl det organisatoriska landskapet som organisationernas inre liv, inklusive medlemmarnas aktiviteter.” (s. 49)*

Organisationernas perspektiv är därför en viktig utgångspunkt för vår analys. Detta eftersom de samlade svenska kunskaperna inom området idag fortsatt är mycket fragmentariska och endast svagt sammanhållna. Se dock till exempel (Lundström och Wijkström 1995; Olsson 1998; Olsson 2000; Johansson 2001; Söderholm och Wijkström 2001; Wijkström och Lundström 2002; Johansson 2003).

Samtidigt menar vi att det är viktigt att understryka att huvudansvaret för organisationernas organisering, ledning, styrning och ekonomi vilar på de ideella organisationerna själva. Det finns ibland en tendens att lägga ansvaret för organisationernas utveckling på statliga eller kommunala bidragsgivare och bidragssystem, vilket vi menar är ett skevt perspektiv. På samma gång är det värt att notera att de statliga styr- och kontrollsystem som kopplats till olika bidrag och ersättningar är av stor vikt för många organisationer. Vi kan i våra analyser därför inte heller helt bortse ifrån effekterna på organisationerna (se speciellt kapitel 7).

### **Statsbudgeten för 2004 – ett viktigt styrdokument för staten**

Ett av studiens huvudsyften har varit att söka efter mönster i statens förhållningssätt till ideella organisationer, mer specifikt när det gäller situationen för den statliga bidragsgivningen till organisationerna. En grundläggande idé i projektet har varit att söka efter den ”bild” som man inom myndigheter och på departement har av det civila samhällets organisationer. Vårt antagande är att denna ”bild” spelar roll för det förhållningssätt till organisationerna och deras verksamhet som har utvecklats. Därmed spelar de olika ”bilder” som förekommer även roll för det sätt på vilket olika former av bidrag, anslag, ersättningar eller andra ekonomiska stöd- och styrsystem konstrueras.

I kapitel 5 studerar vi därför det språk som används i den svenska statsbudgeten för 2004 för att beskriva organisationerna. Vi analyserar det språkbruk och den terminologi som används i budgettexterna för de sammanlagt 27 olika utgiftsområden som utgör en huvudstruktur i statsbudgeten. På flera håll i budgeten förekommer mer eller mindre tydligt uttalade referenser till det civila samhällets aktörer, gestaltat i drygt 100-talet olika termer som används. Sättet att relatera till – och att konstruera – organisationerna skiljer sig dock åt både inom och mellan olika utgiftsområden. Vi

kan beskriva det som att ett antal parallella men skilda diskurser tycks ha utvecklats för att relatera till det civila samhället och dess aktörer.

Observera att detta endast är en analys av texterna i statsbudgeten. Vi vet att det på vissa enheter inom olika departement och myndigheter finns en stor sakkunskap och medvetenhet om organisationerna, deras situation och betydelse i samhället. Samtidigt vet vi att det förekommer stora variationer både mellan och inom olika enheter och områden i de synsätt som dominerar. Vi menar därför att det är intressant att följa hur mycket av denna sakkunskap som, så att säga, ”filtreras” hela vägen in i statsbudgeten. Detta är, i vår mening, det dokument som ändå måste förstås som ett av de allra viktigaste och mest övergripande styrdokumentet för den svenska staten på det ekonomiska området. Därmed blir statsbudgetens texter även viktiga för att förstå till exempel den bidrags- och anslagsgivning till organisationerna som förekommer.

Grovt sett kan vi – utifrån budgettexterna för de olika utgiftsområdena – se att relationen mellan statsmakterna och organisationerna tycks konstrueras utifrån tre grundläggande förhållningssätt eller tankemodeller. Organisationerna befinner sig i dessa tankemodeller antingen (a) *i fokus för*, (b) *i marginalen av*, eller (c) *helt utanför* det samtal som rör det aktuella fältet eller området i statsbudgeten.

*I fokus för* samtalen inom sina respektive områden (till exempel när det gäller de begrepp som används) befinner sig exempelvis de organisationer som är verksamma inom idrott eller folkbildning. Här har ett språk utvecklats som sätter de idéburna organisationerna i centrum. Tydligast kanske detta märks inom just folkbildningsområdet, där till och med den offentliga (landstingsdrivna) verksamhet som förekommer ramas in med begreppet ”folkhögskola”. För att kunna göra åtskillnad mellan dessa skolor och de som drivs i former där organisationerna på olika sätt är huvudmän för verksamheten har i andra sammanhang bestämningarna ”landstings-” respektive ”rörelsefolkhögskolor” kommit att utvecklas för de båda grupperingarna.

*I marginalen av* det dominerande samtal som förs finner vi organisationer som beskrivs som ”enskilda” eller ”frivilliga”. Vi hittar detta till exempel i språkliga konstruktioner som ”enskilda utbildningsanordnare” inom högskoleområdet eller som ”enskilda organisationer” inom biståndsverksamheten. Men vi finner också att detta synsätt förekommer i den parallella konstruktionen ”frivilliga organisationer” som återfinns inom försvaret samt inom den sociala omsorgen. I samma marginaliserande (men även här troligen omedvetna) anda används till exempel den relativt sett nyare konstruktionen ”privata icke-vinstdrivande organisationer” när det gäller att peka ut organisationernas finansiering av forskning. Detta gäller då till exempel den verksamhet som organisationer som Cancerfonden eller Wallenbergstiftelserna finansierar (inte sällan vid offentliga universitet och högskolor). Men begreppet omfattar också, såvitt vi kan avgöra, den vetenskapliga forskning som finansieras inom ramen för en organisation som till exempel Riksidrottsförbundet.

Organisationerna konstrueras alltså i vissa fall som stående i fokus av samtalet. Trots detta är det på ett övergripande plan helt klart att man inom staten i det absoluta flertalet fall konstruerar sig så att säga ”över” organisationerna, åtminstone utifrån statsbudgetens texter. Ett intressant undantag

gäller de politiska partierna där det tycks finnas spår av ett annat förhållningssätt. Man skriver till exempel inom utgiftsområde 1 ("Rikets styrelse"):

*"De politiska partierna har också i framtiden en uppgift som huvudinstrument för den politiska maktutövningen och som bärare av folkviljan." (Statsbudgeten för 2004, Utgiftsområde 1, s. 14)*

Detta förhållningssätt är något som tydligt återkommer också i de offentliga utredningar och rapporter i vilka man inom staten under det senaste decenniet har behandlat och försökt styra upp även bidragen till just de politiska partierna (se också kapitel 3).

### **"New Public Management" – exempel på "blinda" styrsystem**

I inledningen av vår rapport konstaterar vi att samtalet om ekonomisk styrning och kontroll av stat och offentlig förvaltning under efterkrigstiden har påverkats och präglats av två olika, men överlappande och samverkande, processer. Dels har vi införandet av olika vad vi i rapporten kallar rationalistiska modeller. Dels har vi framväxten av en konkurrensvision. Båda dessa processer har kraftigt kommit att påverka stat och offentlig sektor under de senaste decennierna. I ett andra steg har dessa modeller även kommit att börja påverka statens externa relationer. Därmed har också stödet och bidragen till organisationerna i det civila samhället kommit att påverkas. När det gäller den senare konkurrensvisionen kan vi främst på kommunal nivå spåra tydliga effekter på organisationerna, se till exempel (Hallgren, Hilborn et al. 2001; Johansson 2001). Denna typ av utveckling har vi också kunnat se i andra länder (Smith och Lipsky 1993; 6 och Kendall 1997; Eikaas 2001).

Det är inte syftet med (eller i fokus för) studien att studera hur man *inom* den svenska staten försöker styra den egna statsförvaltningen och dess myndigheter. Det handlar inte heller om att *utvärdera* de effekter som de statliga kontroll- och styrningssystemen, som utvecklats för den egna interna styrningen, har på aktörer utanför statsapparat och offentlig sektor. Syftet har istället varit att visa på och diskutera de idétraditioner i det statliga förhållningssättet som kan tänkas spela roll i relationen till organisationerna.

Att överhuvudtaget kalla dessa olika delar för ett "system" är egentligen en överdrift utifrån de ideella organisationernas perspektiv. Snarare påminner det hela om ett lapptäcke av små restbitar tagna ur en mängd olika delsystem som vart och ett har utvecklats utefter sin egen logik och sitt eget sammanhang. Det är möjligt att varje område betraktat för sig självt kan tyckas ha någon form av intern logik. Det är dock inte sällan att *en och samma organisation* träffas av flera olika system, som sinsemellan bär på olika logiker.

Införandet av såväl (a) olika rationalistiska styrmodeller som (b) en ökad grad av olika former av konkurrensutsättning tycks ofta ha kommit att få konsekvenser på organisationerna som inte kan ha varit genomtänkta. I stora stycken måste dessa "modeller" (idétraditioner), i det sätt de har kommit att påverka organisationerna, betecknas som ogenomtänkta och i huvudsak

även oavsiktliga. Fokus har istället helt och hållet legat på en, som det har upplevts, skenande offentlig ekonomi.

Vi skulle därmed med utgångspunkt i vårt arbete kunna beskriva dessa två grundläggande idétraditioner – de rationalistiska styrmodellerna såväl som de mer konkurrensinspirerade tankestrukturerna – som i huvudsak ”blinda” när det gäller de indirekta effekterna på organisationerna. I vår mening är sannolikheten för att det system, som utvecklats för statens styrning, också skulle vara det bästa – eller ens lämpat – för organisationerna i det civila samhället och deras verksamhet, inte särskilt stor.

Man får en bild av en aktör (staten) som, mer eller mindre framgångsrikt, är fullt upptagen med att försöka koordinera sina egna olika (kropp)sdelar. Statsapparaten vinglar omkring i sina försök att hitta (eller bestämma sig för) styr- och kontrollsystem för regering och departement ska kunna styra verksamheten vid de olika verken och myndigheterna. Rapporter och studier med talande titlar som ”Stat på villovägar” (Sundström 2003) eller ”Att snubbla in i framtiden” (Ds 1999) pekar på problematiken, även om ingen tidigare på detta sätt mer samlat tagit de ideella organisationernas perspektiv. Med denna bild på näthinnan är det inte särskilt svårt att föreställa sig att effekterna på aktörer *utanför* det statliga systemet inte ligger i fokus. Samtidigt befinner sig organisationerna liksom längst ut i den statliga slänggungan och har att hantera effekterna av detta vinglande.

De instrument och modeller som i olika perioder har utvecklats i svensk statsförvaltning för dess egen interna styrning tycks vidare ofta vara problematiska och ifrågasatta redan i den funktionen. Speciellt som det från tid till annan, enligt vissa betraktare, dessutom tycks ha rått något av en intern kamp mellan olika grupperingar inom statsapparat och regeringskansli. Utan alltför mycket intellektuell ansträngning känns det därför inte speciellt utmanande att anta att effekterna av dessa system på externa aktörer, till exempel ideella organisationer, inte alltid är genomtänkta.

### **Fyra idétraditioner – en konceptuell modell**

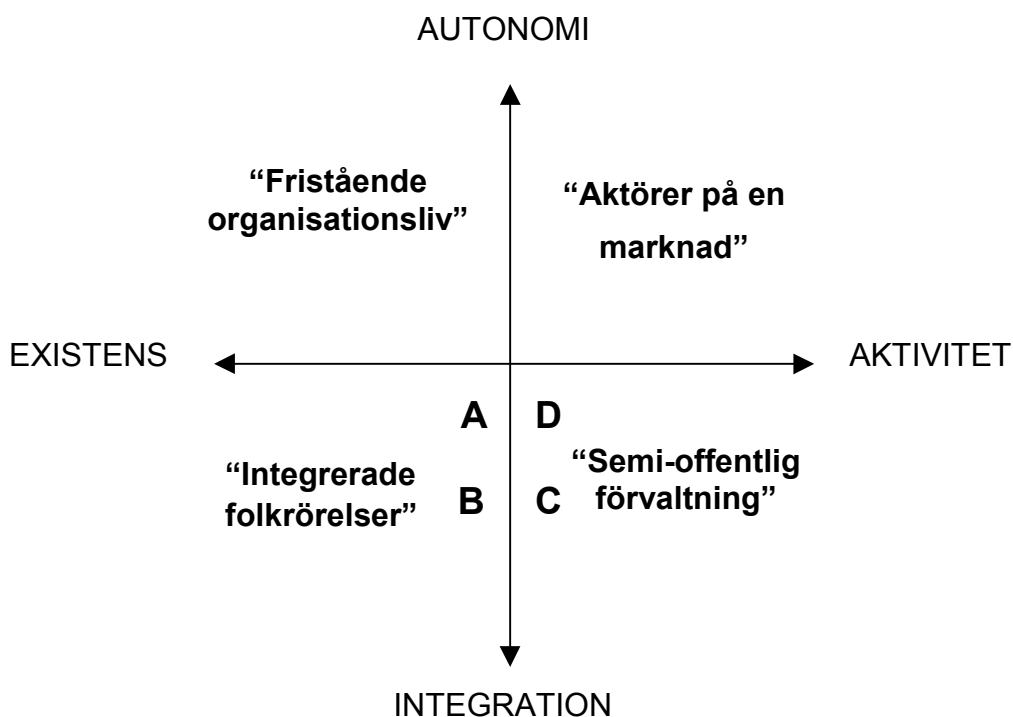
Vi identifierar i kapitel 2 och kapitel 3 sammanlagt fyra dominerande men olika idétraditioner. Vi menar att dessa fyra idétraditioner – på olika sätt och i olika kombinationer – ligger till grund för statsförvaltningens förhållningssätt till organisationerna. Detta gäller till exempel bidragsgivningen eller de anslag som ges. För att illustrera hur de fyra traditionerna förhåller sig till varandra utvecklar vi i kapitel 3 en enkel modell utifrån två dimensioner – autonomi respektive integration samt existens respektive aktivitet (se nedan).

Ovan presenterade vi två i grunden ”blinda” idétraditioner kopplade till den så kallade New Public Management-skolan (NPM). Ett viktigt särdrag för de två NPM-traditionerna är att man inte i någon av dem egentligen ”ser” organisationerna som bärare av en egen särart eller karaktär. Vi härleder detta förhållningssätt tillbaka till analyser av framväxten av en ”rationalistiskt ansats” (Sundström 2003) inom den statliga förvaltningen respektive framväxten av en senare ”konkurrensvision” i den svenska statens retorik inom vissa områden (Lundqvist 2003).

Vi argumenterar vidare i kapitel 3 och 4 i rapporten för att vad som ibland betraktas som en sammanhållen svensk "folkrörelsetradition" analytiskt går att dela upp och förstå i två olika idétraditioner. Dessa rubricerar vi tentativt i denna rapport som "självständigt civilsamhälle" respektive "integrerade folkrörelser". Det är tydligt hur dessa två senare traditioner delvis länkar tillbaka in i en distinktion som man inom statsvetenskapen ofta gör. Nämligen den mellan vad som skulle kunna förstås som två idealtyper för att beskriva ett lands politiska karaktär, "pluralism" respektive "korporatism".

Av dessa sammanlagt fyra idétraditioner är det egentligen endast inom de två som kan sägas ingå i NPM som man explicit talar om styrning, resultat eller uppföljning av bidrag eller anslag. I de övriga två, mer "folkrörelsebaserade", idétraditionerna tycks dessa inslag antingen inte utgöra något centralt element eller så ligger de möjligen mer outtalat lagrade i modellerna.

**Figur 1.** Fyra idétraditioner



För att tydligare sätt illustrera hur man från olika aktörer inom staten tycks konstruera de ideella organisationerna i relation till statsapparaten utifrån idétraditionerna har vi valt att utveckla fyra etiketter för organisationerna inom respektive tradition. Dessa etiketter bygger vidare på den analys som gjordes av det språkbruk som används i statsbudgeten för 2004 (kapitel 5). I linje med denna benämner vi dessa fyra kategorier: (A) "fristående organi-



*sationsliv med särart och egenvärde”; (B) ”folkrörelser integrerade i statsapparaten”; (C) ”enskilda institutioner som del av offentlig förvaltning” samt (D) ”icke-vinstdrivande aktörer på ett slags ’marknad’”.*

Modellen erbjuder oss också ett mer strukturerat sätt att förstå statens bidragsgivning och dess utveckling. Med hjälp av modellen prövar vi i kapitel fyra på ett ganska konkret sätt hur statens samlade bidrags- och anslagsgivning till organisationerna, på ett övergripande plan, kan förstås och beskrivas. Vi analyserar texter som mer specifikt behandlar bland annat den statliga bidragsgivningen. Vi gör också, i ett slags illustration, ett mycket grovt försök att sätta kronor och ören på de bidrag och anslag som tycks konstruerade inom de olika traditionerna. Trots vissa brister och klara obalanser i materialet menar vi att våra resultat ändå är tydliga i den riktning de pekar ut. Totala bidrag och anslag från statliga myndigheter till organisationerna är i vår analys cirka 7,4 miljarder kronor. Organisationerna får, utifrån vad vi kan utläsa ur en sammanställning gjord av Statskontoret, en stor andel av de statliga bidragen eller anslagen när de befinner sig ”nära” staten och dess verksamhet (sammanlagt cirka 6,2 miljarder kronor, kategori B och C). En mindre mängd statliga resurser går, enligt vår bedömning, till organisationerna i deras egenskap av självständiga aktörer (cirka en miljard kronor, kategori A och D). För kategori (D) är det dock värt att än en gång notera att vi inte har tillräcklig information om de entreprenader eller köp av tjänster av organisationerna som finns på enskilda myndigheter.

## **Två illustrationer samt systemen inom EU**

I två separata kapitel behandlar vi avslutningsvis i rapporten dels hur effekterna av de olika statliga bidrags- och stödsystemen träffar två organisationsfamiljer, Svenska Röda Korset (SRK) respektive IOGT-NTO (kapitel 6). Dels lyfter vi fram och diskuterar betydelsen av den framväxande bidragsgivningen till organisationerna inom olika EU-system (kapitel 7). När det gäller de två illustrativa organisationsfallen kan vi kortfattat sammanfatta det som att de väl belyser den komplexitet som många organisationer möter i de statliga systemen. Något som slår oss när vi betraktar bilden av dessa organisationsfamiljers ekonomi är mångfalden av statliga anslag och bidrag. De flesta departement och myndigheter har olikartade krav på hur den bidragsberättigade verksamheten ska utföras, på vilket sätt den ska följas upp samt på om och hur arbetet ska återrapporteras. Vi visar i rapporten på två delvis skilda sätt att hantera denna komplexitet från organisationernas sida. En mer centraliserad strategi som söker styra en diversifierad flora av statliga anslag och bidrag till en central enhet (SRK). Samt en mer decentraliserad strategi som kan vara ett resultat av en mer decentraliserad organisationsstruktur, men där man tycks arbeta mer fokuserat med något färre anslagsgivare (IOGT-NTO).

När det gäller EU-medel bedöms dessa och därmed följande uppföljnings- och styrsystem få ett allt större inflytande på den svenska ideella sektorn. Reglerna för olika former av regionala medel från EU-institutionerna kommer troligen att börja avspeglas även på förbunds nivå hos de svenska organisationerna och totalt bedöms EU-medlen öka i volym. Idag verkar EUs bidragssystem påverka det svenska civilsamhället främst på regional nivå,

där samtidigt traditionella bidrag och stöd från landsting och andra myndigheter tycks minska. Man kan utifrån ett organisationernas perspektiv se det som att dessa medel nu successivt ersätts med olika former av projektmedel från EU.

Vi vill i rapporten också lyfta fram att inflytandet på svenska organisationer från EU, i termer av regler och principer för olika bidrag, kan vara större än vad vi kan utläsa enbart av volymen av de medel som går direkt från EU till svenska organisationer. För det första kräver EU-systemen ofta svensk motfinansiering, där alltså resurser styrs över till ändamål som prioriteras av organ inom EU-apparaten. För det andra finns det tecken som tyder på att EU-systemens utformning och styrning hittills har haft större inflytande på andra (svenska) finansiärers bidrag än vice versa. Det är viktigt att observera att vi i Sverige idag inte har särskilt stor kunskaper om de olika EU-systemens bidrag och ersättningar som riktar sig till ideella organisationer och därmed också har svårt att analysera den fortsatta utvecklingen. För detta behövs betydligt mer och djupare kunskaper.

# 1. Traditioner och modeller i statens bidrag

---

Den statliga bidragsgivningen till idéburna och ideella organisationer är intressant att analysera. Inte minst gäller det de idéer och tankar som ligger lagrade i de olika bidragssystemen och de regelverk som omgärdar dem. Tagna i sin helhet utgör de ekonomiska stöd- och styrsystemen för organisationerna ett komplext och dynamiskt fält. Effekterna av organisationernas existens och verksamhet märks idag inom alla delar av samhället. Utformningen (i vid mening) av bidragen och de olika stöden och deras styrning rör därmed frågor som i grunden handlar om det svenska samhällets karaktär och utveckling.

Traditionellt finns dessa organisationer inom kultur, idrott och fritid, men de är också verksamma inom fält som vård, omsorg och rehabilitering. Deras existens och verksamhet berör – som vi ser i denna rapport – även rikets försvar, det svenska utbildningssystemet (från förskola till forskarutbildning), lokal demokrati och internationellt bistånd. Organisationernas arbete rör rättigheter och mångfald i alla möjliga delar och olika faser av livet – ekonomiska, sociala och politiska. De organiserar och arbetar med människor i deras egenskaper eller roller som boende, kvinnor, minoriteter, ungdomar, handikappade, anställda, pensionärer, nyktra, ägare, invandrare, barn eller konsument (och många fler).

Det handlar om rikets styrning, till exempel genom partierna, men också genom aktiviteter arrangerade utanför det traditionella parlamentariska systemet. Vi återfinner organisationerna inom kriminalvården och rättssystemet där de intresserar eftersom de bedriver vad man förstår som både humanitär och omstörtande verksamhet. Inte sällan har organisationerna också en omfattande kommersiell verksamhet. Organisationerna spelar även roll för såväl den lokala som den regionala utvecklingen, men också för Sveriges deltagande i – och framväxten av – den Europeiska unionen (EU). De är aktiva inom både miljö- och fredsarbetet, de kanaliserar människors religiösa och ideologiska engagemang, finansierar vetenskaplig forskning och är viktiga och centrala aktörer både inom folkbildningen och på arbetsmarknaden. Det är helt enkelt svårt att föreställa sig ett område eller en fråga i samhället utan att det där samtidigt finns ett engagemang bland det civila samhällets aktörer.

## Kort bakgrund

Denna rapport handlar om hur man från statens sida förhåller sig till privata, idéburna organisationer. Det är organisationer som startas, drivs, utvecklas och finansieras av engagerade människor i det svenska samhället – i huvudsak också svenska statens egna medborgare. För staten handlar det vidare om hur vi använder våra skattepengar, i ekonomiska termer i storleks-

ordningen åtminstone sju miljarder kronor, kanske så mycket som det dubbla.

För organisationerna i det svenska civila samhället som helhet är inte medel från den offentliga sektorn (stat, landsting och kommun) den enskilt viktigaste resurskällan. Den viktigaste resursen alla kategorier för organisationerna är i stället det oavlönade ideella arbetet. Trots det representerade olika former av offentliga bidrag, stöd, ersättningar och entreprenader i början av 1990-talet ungefär 30 procent av hela den ideella sektorns ekonomiska intäkter. För enskilda organisationer kan dessa offentliga pengar utgöra så mycket som 70-80 procent av de totala intäkterna, delvis beroende av inom vilket fält organisationen är verksam (Wijkström och Lundström 2002). Men de offentliga bidragen och stöden har också – och har alltid haft – en viktig symbolisk funktion, där det handlar om ett erkännande av organisationens existens och verksamhet.

En intressant och historisk illustration hittar vi i till exempel Vilhelm Wahlquists bok från 1940 om den svenska frivilliga skytterörelsens utveckling 1860-1939 (Wahlquist 1940). Wahlquist var apotekare samt under perioden 1889-1937 sekreterare i skytterörelsens förbund och han skriver, med anledning av att organisationen 1937 på nytt beviljas statliga bidrag för sin verksamhet (s. 124):

*”Detta att Kungl. Maj:t efter flera års uppehåll åter till riksdagen avgivit nådig proposition om anslag är en tilldragelse av högsta betydelse, ty den innebär intet mer eller mindre än ett offentligt erkännande av de frivilliga skytterörelsens nationella värde, och ha verkningarna på ett glädjande sätt visat sig.”*

Arbetet med att utforma, underhålla och utveckla de offentliga bidragssystemen för ideella organisationer (men även de andra offentliga system som påverkar organisationerna) är viktigt. De förhållanden som gäller vid en tidpunkt kommer att sätta strukturerna för de system som utvecklas då. Samtidigt förändras samhället över tid och därmed även relationerna mellan stat och organisationer. I denna utveckling kan uppgifter som tidigare utfördes av ideella organisationer till exempel ha tagits över av statliga eller kommunala aktörer, eller vice versa. Vi ser också att organisationernas påverkan på stat och kommun har effekt på denna verksamhet. Och nya organisationer, eller frågeställningar, som dyker upp påverkar också balansen mellan aktörerna i samhället. Att kontinuerligt se över och justera de offentliga bidragen och stödsystemen handlar helt enkelt om att anpassa dem till dagens samhälle. Det handlar om att skapa utrymme för nya grupper av människor i samhället, för organisationer som arbetar med ”nya” eller förändrade samhällsfrågor, och för förändrade beteenden och levnadsförhållanden. Det handlar om att utveckla system och regleringar som i många fall inte revideras eller anpassas mer än marginellt under decennier.

Den ideella sektorn och dess organisationer är inte något statiskt fält. Som en följd av att organisationerna återfinns inom alla delar av samhällskroppen, med olika typer av uppdrag och verksamheter, är förändringsprocesserna många och komplexa. Inte minst gäller det inflödet av nya organisationer på annorlunda områden än vi traditionellt är vana att finna organisationerna.

I tidigare analyser har vi till exempel konstaterat att (Lundström och Wijkström 1995):

*”Den mest betydelsefulla förändringen för sektorn som helhet är emellertid ett inflöde av helt nya organisationer. De tydligaste exemplen idag är de privata daghemmen och friskolorna. Här finns även nya slags organisationer som exempelvis de frivilligcentraler som startats med norska och danska förebilder.”*

*”Lika självklart som det förefaller att förhållandena för den ideella sektorn kommer att förändras och att relationerna mellan staten och den ideella sektorn kommer att påverkas, lika självklart är det att vi också i fortsättningen kommer att få bevittna mycket olikartade förändringsprocesser inom den ideella sektorns olika fält.” (s. 49)*

### **Statliga bidrag till organisationerna utreds**

I ett antal utredningar under efterkrigstiden har man utrett statens relation (främst när det gäller bidragsgivningen) till organisationerna i det civila samhället. Mycket av det som skrivits tycks fortfarande gälla. Man har tidigare till exempel konstaterat att statens förhållningssätt till organisationerna – på ett övergripande plan – inte uppvisar någon sammanhållen eller särskild logik. Speciellt tydligt blir det när man betraktar relationerna mellan stat och organisationer utifrån perspektivet de statliga bidragen. För cirka 25 år sedan tillsattes en statlig enmansutredning med uppdrag att se över bidragen. Redan på första sidan i sitt betänkande noterar utredaren att: ”De statliga bidragen till organisationslivet präglas av en mycket stor splittring.” (SOU 1979:60)

I samma utredning (s. 9) hänvisar författarna till en liknande uppfattning hos Svenska Kommunförbundet, uttryckt i en skrivelse till statsministern 1972, när det gällde den samlade offentliga bidragsgivningen. ”Kommunförbundet ansåg att systemet för bidrag från stat, landsting och kommun var uppbyggt utan någon helhetssyn. Starka skäl talade enligt förbundet för en allmän översyn av hela bidragssystemet genom en särskild utredning.” Längre fram i utredningen skriver man specifikt när det gäller kontroll och normer för den statliga bidragsgivningen (SOU 1979:60):

*”År 1977 genomförde kommundepartementet en enkät till statsdepartementen om samhällets ekonomiska stöd till folkrörelser. Av svaren på enkäten framgick att det saknades klart angivna normer för ett stort antal statliga bidrag till organisationslivet. Brist på klara normer för bidragsgivningen innebär planering och möjligheter att få stöd (sic) utan medför dessutom risker att organisationerna kan bli a[o]likartat behandlade.” (s. 28)*

I utredningen återges även ett stycke ur en reservation från en grupp socialdemokrater i riksdagen till KU:s betänkande 1978/79:9, när det gäller just samordningen av statens agerande och relationer till organisationerna (SOU 1979:60):

*”... åtgärderna från statens sida beträffande folkrörelsernas verksamhet är starkt splittrad på olika utrednings- och departementsinitiativ. Detta förhållande förstärks genom att folkrörelsefrågorna dessutom handläggs inom flera departement.” (s. 10)*

I samma reservation i riksdagen (till KU:s betänkande 1978/79:9) skriver författarna (vilket är återgivet i den statliga utredningen från 1979) om syftet med att upprätta av en särskild folkrörelseenhet inom regeringskansliet, placerad vid det dåvarande Kommundepartementet (SOU 1979:60):

*”Avsikten med det arbete som påbörjades 1975 och med upprättandet av en särskild folkrörelseenhet inom kommundepartementet var att uppnå en samlad bedömning av folkrörelsernas arbetsvillkor. Denna samordning har emellertid icke uppnåtts. Snarare har splittringen av statens handläggning i dessa frågor fortsatt och ökat.” (s. 10)*

Redan för snart 30 år sedan inrättades alltså en enhet för folkrörelsefrågor vid ett av regeringens departement som ett steg i statens strävan efter att få ordning och överblick. Även i den statliga utredning om organisationernas bidrag som fanns i början av 1990-talet märker vi denna strävan att försöka skapa strukturer för bidragsgivningen (SOU 1993:71). Utredaren skriver i sin sammanfattning:

*”Utredningen [...] har haft i uppdrag att se över och lämna förslag till de principer som bör gälla för statens bidrag till ideella organisationer. En huvuduppgift har varit att föreslå metoder för att skapa ett mer enhetligt och konsekvent förhållningssätt från statens sida i fråga om bidragsgivningen till föreningslivet.” (s. 9)*

Och historien tycks upprepa sig. Inom regeringskansliet (denna gång vid Justitiedepartementet) har man än en gång bildat en enhet med ansvar för bland annat ”folkrörelsefrågorna” (se kapitel 5). På Justitiedepartementet ligger nu också ansvaret för ett relativt nytt politikområde (nr 30) – ”folkrörelsepolitik”. I linje med detta har man från departementets sida formulerat ett uppdrag till Statskontoret där kärnbudskapet handlar om att undersöka de statliga ekonomiska bidragen till folkrörelserna, i huvudsak förstått som ideella föreningar. Utredningens direktiv:

*”Statskontoret skall göra en översyn av bidragsgivningen till ideella föreningar. Översynen skall så långt det är möjligt också omfatta bidragsgivningen till andra rättssubjekt än ideella föreningar, som bedriver verksamhet på folkrörelseområdet.” (s. 1)*

Man skriver vidare i direktiven (Justitiedepartementet 2003):

*”Det finns mot den redovisade bakgrunden skäl att även analysera behovet av gemensamma principer och riktlinjer för den statliga bidrags-*

*givningen, vad gäller t.ex. styrning, redovisning, återrapportering, uppföljning och utvärdering. Syftet med detta är att i görligaste mån skapa enhetlighet, konsekvens och likabehandling inom olika politik-områden.” (s. 2)*

## **Ett annorlunda idépapper**

Statskontoret fick alltså under hösten 2003 ett uppdrag från Justitiedepartementet med det övergripande syftet att kartlägga den samlade bidragsgivningen till organisationerna (”folkrörelserna”) men med fokus på statliga bidrag till ideella föreningar. I många stycken påminde direktiven till uppdraget om tidigare försök att fånga offentlig bidragsgivning, i linje med den mycket summariska, nyss gjorda genomgången. I samtal med arbetsgruppen som bildats vid myndigheten framkom att man var intresserad av den forskning inom detta område som bedrivits vid Handelshögskolan i Stockholm (HHS), sedan början av 1990-talet.

Inom ett särskilt forskningsprogram vid HHS har det gjorts ett stort antal studier om det civila samhället och dess idéburna organisationer. Forskningen har fokuserat på dessa aktörer och deras roll och betydelse i samhället, och speciellt intresse har ägnats organisationernas ekonomi, organisering och strategiska ledning. För ett urval av aktuella texter och forskningsrapporter, se till exempel (Wijkström 1999; Hansson och Wijkström 2001; Wijkström 2001; Söderholm och Wijkström 2002; Wijkström och Lundström 2002; Hvenmark 2003; Hvenmark och Wijkström 2004; Wijkström och Einarsson 2004; Wijkström och Åkerblom 2004).

En överenskommelse slöts om att man inom programmet skulle bistå arbetsgruppen inom ramen för ett självständigt forskningsprojekt. År efter år verkar bidragssystemen ha utvecklats i allt fler riktningar och den samlade bilden tycks mer och mer komplex. Frågeställningen för projektet gällde därför specifikt att blottlägga och analysera de idétraditioner och tankemodeller som kunde antas ligga bakom de statliga bidragssystemen. I forskningsprojektet kunde vi alltså ta vår utgångspunkt i flera tidigare genomförda studier av bidragssystemen, och vi kunde därmed också välja ett annorlunda fokus för vår ansats. En stor fördel var också att vi inom ramen för projektet inte behövde ta fram aktuella uppgifter om bidragen till organisationerna ur den statliga redovisningen. Detta gjorde arbetsgruppen vid Statskontoret som en del av sitt uppdrag, något som vi tacksamt har kunnat dra nytta av också i vårt analysarbete.

I detta första idépapper söker vi istället, tentativt och på en mer övergripande nivå, efter mönster i statens bidragsgivning och övriga ekonomiska stödssystem till ideella organisationer. Dessa mönster benämner vi i rapporten idétraditioner och tankemodeller. En grundläggande idé i hela projektet är att den ”bild” som man inom myndigheter och på departement har av civilsamhällets organisationer – hur dessa organisationer *konstrueras* i relation till staten – också spelar roll för hur bidragsgivningen har kommit att växa fram.

Vi menar att det därför är väsentligt att blottlägga och diskutera de bilder som existerar i olika delar av den statliga förvaltningen. Detta för att förstå hur bidragsgivning och andra relationer mellan staten och organisationerna

har vuxit fram och utvecklats. Det handlar om hur man inom förvaltningen betraktar dessa organisationer och ser på deras roll i samhället. Och de idémässiga rötterna till dessa bilder menar vi att man kan beskriva i termer av olika idétraditioner eller modeller för tänkandet, vilket alltså är denna studiens syfte.

### **Kunskap om organisationerna saknas**

Traditionellt har de flesta analyser av den offentliga bidragsgivningen till ideella organisationer genomförts utifrån ett statligt (möjligen kommunalt) perspektiv. Det är i huvudsak ett "givar-" eller "systemutformarperspektiv", vilket givetvis har sitt värde. I rapporten utgår även vi inledningsvis och delvis utifrån ett sådant perspektiv. Detta beror på att den information som finns samlad och tillgänglig när det gäller den statliga bidragsgivningen är strukturerad efter statens interna organisering.

Analyser av vilka effekter av bidragen och deras utformning har på organisationerna genomförs inte regelmässigt i de statliga eller kommunala genomgångar av bidragssystemen som har gjorts tidigare. Detta har lett till att vi i många fall saknar denna typ av kunskap, annat än på ett anekdotiskt plan. Ett par viktiga undantag bland de ekonomiska analyser som är gjorda finner vi dock i Staffan Johanssons fallstudier. Dels har han genomfört en analys där han över tid studerar relationen mellan Göteborgs stad och de ideella organisationer som staden har samverkat med under perioden efter 1950 (Johansson 2001). Dels har Johansson, på Socialstyrelsens uppdrag, genomfört en uppföljning av bidrag som myndigheten fördelar till ideella organisationer på det sociala området (Johansson 2003), men också en studie av hur kommunerna ser på de sociala ideella organisationerna (Johansson 2002). En av de slutsatser han drar utifrån studien av situationen i Göteborg är att den (Johansson 2001):

*"... visar på ett i huvudsak harmoniskt förhållande mellan den offentliga och den ideella sektorn med en relativt klar rollfördelning där den senare kompletterar den förra. Utvecklingen under millenniets sista decennium visar dock på tendenser mot en mer genomsnittseuropeisk modell där den offentliga sektorn ökar sina styrambitioner och de ideella organisationerna alltmer fungerar som ett alternativ och en ersättning för offentlig service." (s. 123)*

Inom det tidigare nämnda programmet vid HHS om civilsamhällets organisationer har vi under ett antal år byggt upp en kompetens när det gäller organisationerna. Därmed blir ett viktigt bidrag i vår analys att vi också försöker fånga upp hur olika statliga bidrag och andra ekonomiska system träffar organisationerna. I kapitel 7 försöker vi därför illustrera och diskutera de konsekvenser och effekter som de statliga bidragen har på organisationerna. I vårt arbete utgår vi alltså åtminstone delvis explicit ifrån ett organisationernas perspektiv. Däremot är det viktigt att redan inledningsvis markera att vi samtidigt tydligt utgår ifrån att huvudansvaret för organisationernas ekonomi och verksamhet ytterst vilar på organisationerna själva. Eller snarare



på deras medlemmar, givare, ägare, ideellt engagerade, olika typer av huvudmän och organisationernas ledningar.

Det finns ibland en tendens bland personer som representerar organisationerna att lägga ansvaret för organisationernas utveckling på statliga eller kommunala bidragsgivare och bidragssystem. Denna inställning är oss främmande. Det är alltid möjligt att tacka nej till olika former av stöd eller bidrag om det upplevs som att dessa går på tvärs mot den egna organisationens uppdrag eller står i konflikt med dess grundläggande värderingar.

Samtidigt är offentliga medel av stor vikt i många organisationers ekonomi. Vi kan alltså inte heller bortse ifrån effekterna på organisationerna utifrån dessa systems utformning och reglering. Ofta tycks man från politiker och tjänstemän vid departement och myndigheter mena att organisationerna fyller någon form av viktig funktion i vårt samhälle. Om man samtidigt hävdar att vi bör hushålla med våra statliga resurser, menar vi att det är viktigt att förstå att, men även hur, bidragen påverkar organisationerna. Detta blir därför en viktig del av vår analys.

Jämfört med tidigare studier av statlig bidragsgivning till ideella organisationer ökar vi komplexiteten. Det är ett för begränsat perspektiv att endast diskutera bidrag utan hänsyn till övriga offentliga (ekonomiska) system. Också mer indirekta system med ekonomiska effekter för organisationerna bör tas med i analysen, till exempel det faktum att många av organisationerna åtnjuter skattelättnader. Det är också viktigt att tydliggöra att det idag inte går att förstå organisationerna och deras verksamhet enbart i termer av "röstproduktion" eller "demokratiskola". Detta tycks ofta ha varit fallet i många tidigare studier. Men det handlar även om möjligheterna för dessa organisationer att bedriva "service" (för egna medlemmar eller för andra) och effekterna av detta på övriga samhället. Vad vi också märker är att det inte räcker att begränsa sig till den juridiska formen ideell förening, för att förstå organisationernas komplexa ekonomi (se kapitel 7). Även stiftelser förekommer i många fall som både mottagare av resurser och utförare av olika verksamheter men ofta saknas dessa stiftelser i de ekonomiska sammanställningarna och analyserna (se figur 2).

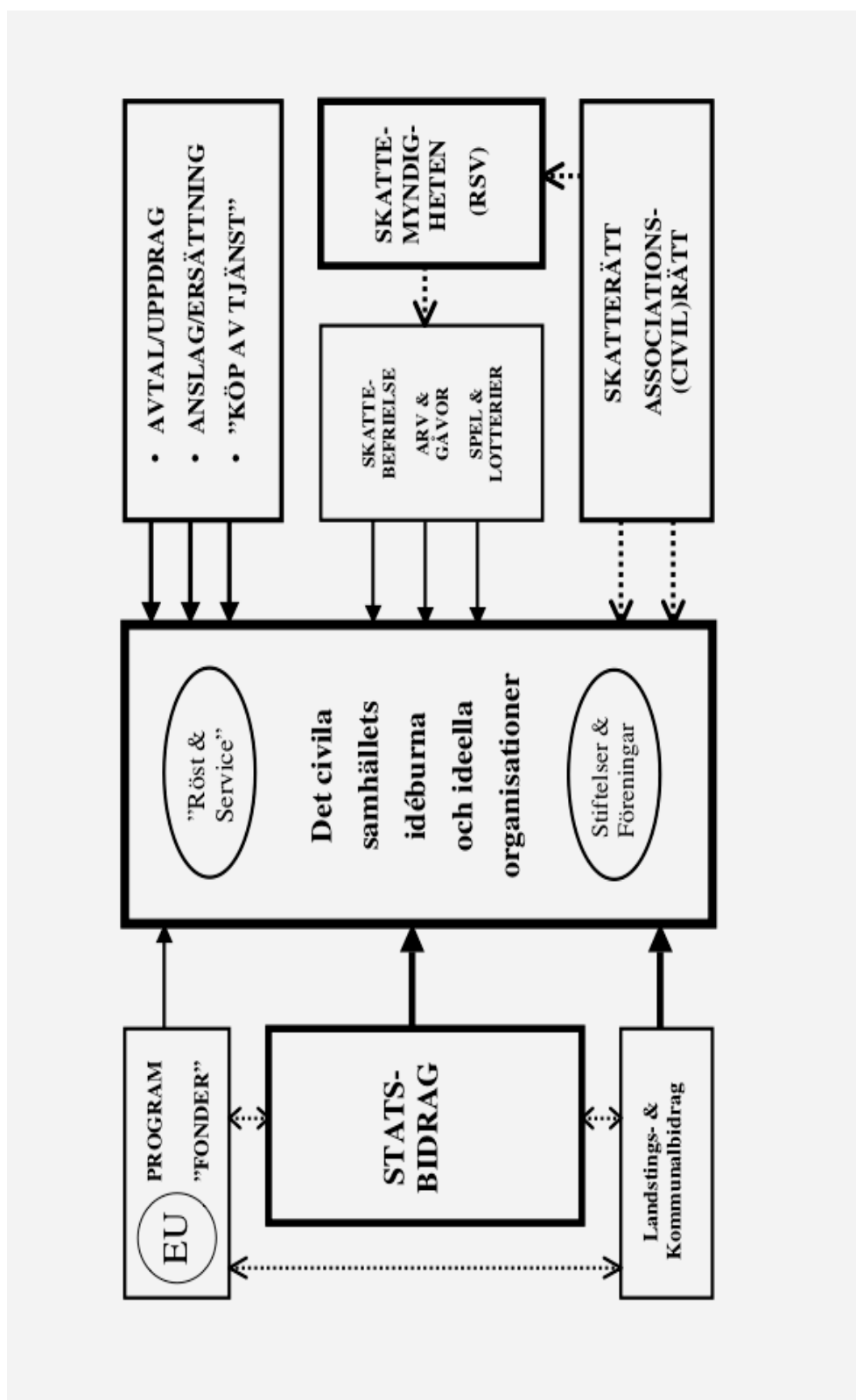
Ambitionen är alltså att ta in andra system än enbart bidragen i analysen, vilket vi också gör i den mer konceptuella modellen. Tyvärr är vi här begränsade av tillgången på aktuella data. Vi vet sedan tidigare att olika former av köp/sälj-system förekommer och påverkar dessa organisationer, också på statlig nivå. För att fånga de förändringar som organisationerna genomgår, är det viktigt att studera de olika entreprenad-, uppdrags- och upphandlingsförfaranden som vuxit fram, men också de anslag som staten ger vissa organisationer, till exempel inom högskoleområdet. I tidigare analyser har vi konstaterat att det för ideell sektor som helhet går att förstå en viktig del av förändringarna som en rörelse "från statsbidrag till kommunala ersättningar" (Lundström och Wijkström 1995):

*"För många av de etablerade ideella organisationerna kommer rörelsen "från statsbidrag till kommunala ersättningar" att innebära stora förändringar. Om de vill ha fortsatt ekonomiskt stöd från den offentliga sektorn måste de vara beredda att ändra sin verksamhet för att svara upp mot kommunernas verksamhetskrav. I stället för att som tidigare få*

*bidrag för vilka de är och hur många medlemmar de har, kommer organisationernas i framtiden i allt större utsträckning att få ersättning för vad de faktiskt gör.” (s. 48)*

Det handlar på det kommunala planet konkret till exempel om att ta över driften av idrottsanläggningar, men också om verksamhet inom vård och omsorg. Vi ser även ett behov av att i analyserna sätta sig in i och förstå effekterna av EUs ännu blygsamma, men delvis annorlunda och troligen växande, inflytande. Det gäller just förändringen av resursernas karaktär när dessa går från svensk statlig nivå, via EU-systemen och dess logik, tillbaka till de svenska organisationerna.

**Figur 2.** Det civila samhället och de offentliga systemen, en schematisk skiss



## Kort om de begrepp som används

Vi strävar i denna studie efter att, så långt möjligt, åtminstone på ett konceptuellt plan inkludera hela det civila samhället eller den ideella sektorn i samtalet. Det innebär att vi har utvidgat ansatsen något, speciellt jämfört med hur man traditionellt och tidigare närmaste intuitivt tycks ha gjort i många tidigare studier när det gäller att fånga relationerna mellan staten och organisationerna. I den följande texten använder vi ett antal olika begrepp för att beskriva och fånga organisationerna. Just det enkla begreppet "organisationerna" är också det vi oftast väljer att använda. Inspirationen kommer från Gunnar Heckschers numera klassiska analys från 1951, med titeln "Staten och organisationerna" (Heckscher 1951). På ett övergripande plan väljer vi dock, i linje med resonemang som utvecklats inom forskningsprogrammet, se Wijkström och Lundström (2002), att också använda begreppet "civilsamhälle" respektive "ideell sektor".

Vi väljer medvetet att inte själva använda vare sig "folkrörelse" eller "föreningsliv" i texten, då vi menar att båda dessa begrepp är för snäva i sin aktuella användning (se även kapitel 3). Till exempel omfattas inte alla föreningar av folkrörelsebegreppet och stiftelsedrivna verksamheter täcks inte av ett föreningsbaserat begrepp. Därför kommer vi i texten istället att använda oss av de två bestämningarna "ideella" respektive "idéburna" för att beskriva organisationerna. På så sätt vill vi tydligare också lyfta fram de varierande idémässiga grunderna för de olika organisationernas existens, något som inte sällan försummas i det offentliga samtalet men även i offentliga utredningar. Vi ser till exempel hur organisationerna, i en aktuell utredning om "vårdens ägarformer", har kommit att reduceras till "organisationer utan vinstintresse" (OUV). Istället för att poängtera och lyfta fram organisationernas ideologiska grund som någonting positivt, väljer man alltså från utredarens sida att konstruera begreppet utifrån något som de saknar, nämligen vinstintresse (SOU 2002:31).

Vi menar att man på detta sätt riskerar att redan från början placera in samtalet om organisationernas närvaro inom vården i ett sammanhang där en marknadslösning och en strävan efter vinst konstrueras som det normala och där detta betraktas som den grundläggande normen för samtalet. Det finns troligen inte någon särskild motivering bakom denna formulering och hur den är tänkt att passa de idéburna organisationerna, åtminstone inte enligt resonemanget i denna utredning. Detta är helt enkelt bara ett av flera exempel på vad som sker när det inte från regering och övrig statsapparat tycks finnas ett samlat förhållningssätt när det gäller de ideella organisationerna och deras betydelse i samhället.

Här väljer vi i stället aktivt att använda oss av bestämningarna "ideell" respektive "idéburen". På så sätt söker vi särskilja organisationerna från å ena sidan statliga och kommunala aktörer, å andra sidan näringslivets företag. Såväl offentlighetsrättsliga aktörer som kategori (till exempel kommuner och statliga myndigheter) som företagen i det privata näringslivet har – idealtypiskt sett och *var för sig* – sin bas i en och samma grundläggande rationalitet (eller idé). För en utveckling av detta resonemang, se till exempel Sjöstrand (1985) och Wijkström och Lundström (2002).

## Rapportens fortsatta disposition

Vi bygger stora delar av vår analys på ett par huvudtyper av texter. Dessa kan på ett övergripande plan förstås som ett slags ”styrdokument” för hur statens bidragsgivning, men också den samlade offentliga ekonomin ska utvecklas på lång sikt. Främst handlar det om ett antal SOU-rapporter samt den statliga budgeten för 2004. Detta material har vi valt att komplettera med intervjuer med personer i några av organisationerna, men också inom den statliga förvaltningen. Dessa intervjuer har legat till grund för vårt sökande efter ytterligare information men också i sig varit värdefulla källor för kunskap. Inte minst gäller det organisationernas situation.

I ett tidigt skede av projektet försökte vi använda oss av olika typer av regleringsbrev och förordningar för att fånga de övergripande idétraditionerna. Ganska snart fann vi dock att denna väg inte var framkomlig. Dessa texter var ofta mycket kortfattade och inte sällan saknades bakomliggande tankar och resonemang. Dessa resonemang var antingen för-givet-tagna eller åtminstone frånvarande. För att finna dessa mer utvecklade resonemang var vi helt enkelt tvungna att gå tillbaka till de mer omfattande och utvecklade texter man finner i till exempel de statliga offentliga utredningarna.

I denna studie försöker vi beskriva de traditioner och modeller som ligger som en idémässig fond för de statliga bidragen. Samtidigt strävar vi efter att utveckla en modell för att mer systematiskt försöka förstå den statliga bidragsgivningen. Vi tar avstamp dels i ett urval av de offentliga texter och rapporter (till exempel inom SOU-serien eller Departementsserien) som har producerats under åren. Specifikt har vi fokuserat på texter där organisationerna och deras bidrag direkt eller indirekt behandlas. Dels analyserar vi den statliga budgeten för 2004 utifrån hur man inom de olika utgiftsområdena (27 stycken) behandlar och relaterar till organisationerna i det civila samhället. Vi vill alltså både ge en bild över tid och en ögonblicksbild av situationen idag, några år in på det nya millenniet.

Hur bidragen utformas och utvecklas beror även på statens styrning av den egna statliga förvaltningen. Därför inleds analysen (kapitel 2) med en kort genomgång av ett par, i vår mening, i sammanhanget viktiga utvecklingsspår ur den statliga förvaltningen. Den statliga förvaltningen och dess interna styrning är inte i fokus för rapporten. Men vi menar att det inte är möjligt eller ens meningsfullt att diskutera utvecklingen av bidragen till organisationerna utan att ta med denna utveckling i betraktelsen. Text efter text och intervju efter intervju pekar på detta.

Dels handlar det om betydelsen av olika former av rationalistiska styrm modeller, dels om framväxten av en statlig konkurrensvision. Båda dessa kan ses som viktiga och verksamma element inom den tradition som under 1990-talet, utomlands men även i Sverige, har kommit att gå under beteckningen New Public Management (NPM). I rapporten identifierar vi i ett senare kapitel även två olika idétraditioner som ryms inom den klassiska folk rörelsetraditionen (kapitel 3). Vi kallar dessa för ”fristående organisationsliv” respektive ”integrerad folk rörelse”.

I rapportens huvuddelar – kapitel 2, 3, 4 och 5 – redovisar vi de idétraditioner som vi menar genomsyrar statsapparatusens förhållningssätt till organisationerna, och därmed också det statliga stödet. Vi gör även nedslag i några av de program och ekonomiska stödsystem inom EU-administrationen som

påverkar också svenska organisationer (kapitel 6). Detta gör vi för att få ett slags relief till den svenska situationen. Men vi gör det också för att vi menar att dessa program och system över tid kommer att få allt större betydelse även för det svenska civilsamhället och dess organisationer. Därigenom kommer betydelsen av deras utformning och styrning att öka även för det svenska samhället i stort. Det handlar till exempel om att EU ökar i betydelse som finansiär, och därigenom också som viktig normsättare och kravställare, för organisationerna och deras verksamhet.

I kapitel 7 sätter vi organisationerna i fokus för samtalet. Vi gör det genom att med ett par konkreta fall försöka beskriva på vilket sätt de ideella organisationerna påverkas av statens olika bidrags- och stödsystem. I detta kapitel presenterar och diskuterar vi också en del av de organisatoriska och strategiska implikationer av bidragssystemens utformning och utveckling som några av våra intervjupersoner har pekat på. Som en avslutning på rapporten för vi ett mer framtidsorienterat resonemang kring de svenska offentliga bidragen och deras utveckling. Detta gör vi med hjälp av en modell som vi utvecklar med stöd i vår undersökning. Vi lyfter mot slutet även fram faktorer som vi menar är väsentliga, dels för fortsatt analys och utveckling av bidragen, dels för att fundera över när det gäller andra nationella stödsystem för organisationerna.

## **Tack**

I vårt arbete med studien och denna rapport har vi haft hjälp av intervjuer med personer som har fokuserat vårt tänkande och lett oss vidare i vårt sökande. I bilaga 2 återfinns en lista med namnen på dessa personer och vi är tacksamma för deras tid och engagemang.

Vi har också haft stöd från ett antal personer när det gäller faktisk datainsamling men även i vårt direkta analysarbete. Bland annat har detta skett genom medverkan vid ett par arbetsmöten, men också i form av direkta kommentarer på text och resonemang. De personer som har varit oss behjälpliga i detta arbete, och som vi vill tacka speciellt, är Bengt Göransson (ABF), Johan Hvenmark (HHS), Sofia Modigh (IOGT-NTO), Leif Näfver (Socialstyrelsen), Johan Söderholm samt Ingmari Öhman (Svenska Röda Korset).

Även i samtal med de olika personerna i arbetsgruppen vid Statskontoret har vår text och analys vidareutvecklats, vilket vi har haft stor nytta av och är tacksamma för. Samtidigt är det viktigt att poängtera att vi har stått helt fria i förhållande till denna arbetsgrupp i vårt arbete. Det gäller såväl analysen som val av angreppssätt, perspektiv, metoder och empiriskt källmaterial som vi har funnit mest lämpligt för vårt arbete med denna studie.

## 2. Statens förvaltning – två traditioner

---

I denna studie har vi inte den interna styrningen av staten i fokus. Syftet är istället att på ett övergripande plan analysera de idétraditioner och tankemodeller som ligger bakom svenska statens relation till organisationerna, främst i dess bidragsgivning. Relativt snart upptäcker man dock att det inte är möjligt att göra detta på ett trovärdigt sätt utan en första grov förståelse av hur utvecklingen har sett ut inom statsapparaten. Dels gäller det att förstå grunden för de interna styrsystem som har utvecklats, dels lyfter vi fram vikten av den idé om konkurrensutsättning som vuxit fram som ett alternativ till traditionell styrning av offentlig verksamhet. Båda processerna har stor betydelse även för utformningen av statens relationer till organisationerna. Därför börjar vi vår berättelse med att ta ett steg tillbaka från den direkta statliga bidragsgivningen till organisationerna.

Delar av det som med ett samlingsnamn kallas för *New Public Management* (NPM) kan förstås som en strävan att införa ”rationella” styrsystem i statens förvaltning. Andra delar kan hänföras till framväxten av ett konkurrensstänkande även inom offentlig sektor. Det tycks dessutom som om det är den framväxande konkurrensvisionen som idag har störst potential att påverka relationerna mellan organisationerna och staten. Detta gäller speciellt om utvecklingen fortsätter på samma sätt som under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Vår analys är inte heltäckande utan bygger snarare på några strategiska nedslag. I detta stödjer vi oss i stora stycken på två nyutkomna analyser, Göran Sundströms avhandling från 2003 och en bok av Torbjörn Lundqvist, också den från 2003.

### **Rationaliseringssträvanden**

Inom staten har man under långa perioder efter andra världskriget varit upptagen av att organisera och utveckla statsförvaltningens inre styrning, en utveckling som det dessutom ibland rått delade meningar om. Ett viktigt inslag när det gäller styrningen av den svenska statsförvaltningen under efterkrigstiden handlar om framväxten av ett slags rationalistiskt tänkande. Göran Sundström hävdar i sin avhandling från 2003 att man kan härleda de första inslagen i dessa strävanden till tiden strax efter andra världskriget. Han pekar då speciellt på införandet av, och försöken med, programbudgetering. Sundström argumenterar vidare i avhandlingen för hur olika modeller, men med i princip samma rationalistiska grundinnehåll, avlöser varandra under perioden 1960-2000.

Sundström hävdar vidare att viktiga interna stödpunkter i det statliga systemet har varit Finansdepartementets budgetavdelning, Riksrevisionsverket (RRV) samt Statskontoret. Men också verksamheten vid FOA (Forsvarets forskningsanstalt) och ekonomutbildningen vid Handelshögskolan i Stockholm har i perioder varit viktiga externa stödpunkter i utvecklingen. Det gäller inte minst för den parallella framväxten av den administrativa och

ekonomiska profession som utgör en viktig del av grunden. Den politiska institution, vars framväxt Sundström följer, kallar han för "den rationalistiska styrmodellen." Sundström skriver (Sundström 2003):

"Den styrmodell jag beskriver [...] har varit avsedd att användas i olika relationer inom den statliga sektorn. Den har setts som ett instrument för myndigheternas interna styrning. Den har också varit ämnad att omfatta relationerna mellan regering och myndigheter. Under de allra senaste åren har den också kommit att omfatta relationen mellan riksdag och regering." (s. 10)

Utifrån den fokus vi har för vårt arbete är det väsentligt att stanna upp här. Den "rationalistiska" styrmodell som utvecklas och införs är alltså endast avsedd för att styra eller kontrollera enheter eller verksamhet *inom* statsförvaltningen. Den är således inte utvecklad för enheter *utanför* staten. Detta är för många kanske en fullständigt självklart iakttagelse, men vi menar att det ändå förtjänas att tydligt lyftas fram, inte minst då det har betydelse för det fortsatta resonemanget i vår rapport.

Sundström fokuserar i sin avhandling helt på den interna styrningen av staten och tycks med sin studie vilja väcka en grundläggande fråga. Han tycks mena att senare års starka fokusering på den rationalistiska styrmodellen har kommit att tränga undan alternativa sätt att tänka kring styrning i den statliga förvaltningen. Han skriver på detta tema:

"På många områden har den långtgående delegeringen säkerligen varit befogad, men på vissa har den kanske drivits väl långt, t. ex. för den som i ökad utsträckning vill styra genom att organisera." (s. 262)

#### *Faser i styrning av statlig verksamhet (grovt efter Sundström & Lundqvist)*

1940-1950-talet	Detaljstyrning och hierarki gäller som grundläggande principer
1950-1960-talet	Operationsanalys (med externt stöd vid FOA och HHS) är på modet, det handlar om programbudgetering, matematik och statistik (samt en allmän optimism).
1970-talet	Programbudgeteringen övergår i "SEA" (Statens ekonomiadministrativa system). Samtidigt utvecklas kritik mot SEA utifrån bl. a. ett organisationsperspektiv, men också utifrån de externa effekter som inte uppmärksammas i modellerna.
1980-talet	"NPM" tar plats, med en tydlig "mål- och resultatstyrning" som gäller, samtidigt som de första fröna till konkurrensmodellen märks. Här införs också 3-årsbudgetering på försök.
1990-2000	Konkurrensvisionen blommar nu ut för fullt i den statliga förvaltningen. Samtidigt omgrupperar sig förespråkarna för mål- och resultatstyrning och på Finansdepartementet kraftsamlar man genom att starta VESTA-projektet, genom bildandet av ESV samt införandet av SMART-kriterierna.

Framväxten av den så kallade programbudgeteringen under 1960-talet kan beskrivas som en utveckling av en tidigare modell, i huvudsak byggd på formell kontroll av statens utgifter. Den nya modellen byggde istället på en värdering av de resultat och metoder som myndigheterna använde. Grundtanken var att tydliga mål skulle formuleras för varje verksamhet och att varje mål sedan skulle kunna kopplas till ett "program". Med program avsågs här en plan över prestationer och kostnader för en verksamhet som



syftar till att uppnå ett angivet mål. Dessa program skulle sedan bli föremål för budgetering. Sundström skriver:

*"Det fanns också hos Socialdemokratin en stark allmän tro på att samhället kunde styras och kontrolleras centralt. Per-Albins 'folkhem' var ju tänkt att byggas efter detaljerade ritningar utställda av centralplanerare – det var 'den sociala ingenjörskonstens' tidevarv." (s. 82)*

I Sundströms avhandling får vi en ingående beskrivning av det spel som har pågått kring försöken och strävandena att införa de rationalistiska modellerna i statsförvaltningen. Det är ett spel som i huvudsak tycks ha pågått mellan å ena sidan olika grupperingar av tjänstemän inom förvaltningen, och (mer sporadiskt förekommande i berättelsen) de förtroendevalda riksdagsmän och ministrar som är satta att leda staten. Delvis gestaltas berättelsen i avhandlingen också som en kamp mellan Finansdepartementet och (tydligare mot slutet av avhandlingen) Justitiedepartementet (se även SOU 1997:57). Sundström citerar i sin avhandling bland annat en tidigare anställd vid RRV (Göran Arvidsson) som menar att man medvetet arbetade med att införa modellen i staten via myndighetsnivån:

*"Den ursprungliga idén, det vet jag efter att ha talat med Lindmark och andra som plockade hit programbudgeteringen från USA, det var att det skulle gälla statsmakternas relation till myndigheterna. Men det fanns en ovilja hos statsmakterna att jobba på det här sättet. De sa att det politiskt rationella och möjliga inte gick att förena med de här tankegångarna. Och då valde man [förespråkarna för programbudgetering] ganska medvetet en strategi där man började på myndighetsnivå, och så gällde det att visa att det fungerade där, och sedan hoppades man att regeringen skulle ge efter." (s. 112)*

Vi har funnit flera typer av kritik mot dessa rationalistiska strävanden. Här exemplifierar vi med tre olika typer av argument. Den första typen av kritik utgår ifrån att politik bör handla om att medla mellan olika *motstridiga intressen*. Den andra typen av kritik handlar om den professionalisering och "ekonomisering" av det offentliga som dessa strävanden leder till. Slutligen handlar den tredje typen av kritik om bristen på insikt om de *externa effekter* som rationaliseringssträvandena leder till.

#### *Motstridiga intressen*

Denna kritik bygger på att det inom ett demokratiskt styrelseskick finns motstridiga intressen, och att detta i själva verket är huvudpoängen med ett demokratiskt styrelseskick. Genom att föra in rationalistiska styridéer, med sina centraliseringstendenser och samordningssträvande, försöker man, enligt denna typ av kritik, strömlinjeforma dessa intressen och deras krav. Till exempel menar Brunsson och Jönson (1979) – som de återges av Sundström (2003, s. 173) – på att:

*"Ett problem med de rationalistiska styridéerna ansågs vara att de utgick ifrån att det fanns en vilja i centrum och att styrningen utövades genom en organisatorisk hierarki. Ett sådant "samförståndsperspektiv" ansågs möjligen vara lämpligt för privata företag, men för den offentliga sektorn måste man utgå från ett "konfliktperspektiv". Hela idén med demokratin var ju att olika synsätt skulle komma till tals och tydliggöras." (vår understrykning).*

Sundström tar även upp den kritik som bland annat SOU 1972:59 och Wittrock (1980) riktar mot den rationella styrmodellen. De menar att styrmodellen strävar efter att beskriva verkligheten ur ett alltför snävt ekonomiskt-tekniskt perspektiv vilket kan leda till en skevhet i den politiska diskussionen om mål och medel. Enligt detta synsätt är de rationalistiska styridéerna inte endast opassande och ineffektiva för att styra den offentliga sektorn. Det kan också vara så att de egentligen är i konflikt med de demokratiska ideal som den offentliga verksamheten är, eller bör, vara uppbyggd efter.

### *"Ekonomism"*

En författare som Tarschys (1978) menar i sin analys av den tidigare utvecklingen att samhällsstyrningen i växande utsträckning hade kommit att bli en uppgift i huvudsak för en kader "professionella planerare". De ekonomiska disciplinernas språkbruk och tänkande har därmed kommit att tränga djupt in i den statliga förvaltningen:

*"Nationalekonomins syn på staten har under efterkrigstiden alltmer kommit att tränga in i politikens vardagsspråk. Vad offentliga sektorn åstadkommer har kommit att betraktas som 'produkter' eller 'prestationer'. Ingen blinkar längre när sådana immateriella aktiviteter som musicerande eller folkbildning diskuteras i termer av 'konsumenter' och 'producenter'. Utbildningsväsendet har sina 'avnämare', socialvården sina 'klienter'."*

*"Med det vidgade ekonomiska betraktelsesättet kan också statens kontrollerande funktioner passera som en produktion av kollektiva nyttigheter. Myndigheterna har kommit att uppfattas som ett slags företag, och tänkandet kring förvaltningen har fått många impulser från företagsekonomisk forskning. Den samhällsvetenskapligt skolade generationen av akademiker som under 60- och 70-talen tagit plats bakom de kommunala och statliga skrivborden har fått lära sig att resonera kring mål och medel, intressenter eller målgrupper, restriktioner och effektivitetskriterier – och politikerna har snart lärt sig att tala samma tungomål." (s. 33, våra understrykningar)*

Det är inte svårt att tänka sig att detta nya språk och tankesätt också påverkar hur olika myndighetsföreträdare och politiker uppfattar verkligheten. Genom att medborgarna ses som klienter eller konsumenter istället för just

medborgare eller individer, påverkas bemötandet. Från att vara statens uppdragsgivare förvandlas medborgaren till en av flera intressenter, Tarschys (1978):

*"Klart är i varje fall att folkstyrelsens förutsättningar har rubbats. Maktens korridorer har förlängts. De förtroendevalda släpar på allt tyngre portföljer. En stor del av ansvaret har tagits över av specialiserade tjänstemän. Samhällsstyrningen har i växande utsträckning blivit en uppgift för professionella planerare." (s. 8)*

Denna uppdelning och sektorisering kan enligt Sundström (2003) leda till suboptimering när olika delsystemen inom statens apparat inte vet vad andra delsystem gör. Inte heller vid Statskontoret tycks man vid denna tidpunkt ha varit helt övertygade om möjligheterna att införa en renodlad resultatstyrning i staten, Statskontoret (1977):

*"Vi hävdar att förutsättningarna för renodlad målstyrning ofta saknas i förvaltningen. Sökandet efter riktpunkter för planerandet bör därför inte i första hand inriktas på att finna skriftliga formuleringar som definierar verkets slutgiltiga mål. Det är ofta mer fruktbart att söka klargöra vilka viktiga problem verket bör lösa, vilka uppgifter man bör prioritera, vilken relation till olika intressenter man bör eftersträva, vilka arbetssätt man vill förorda." (s. 220, citatet är taget från Sundström (2003) s. 163, vår understrykning)*

*Externa effekter* Denna kritik mot den rationalistiska styrmodellen tar sin utgångspunkt i bristen på insikt i de externa effekter som styrmodellen medför. Modellen och dess verktyg fokuserar på att styra och kontrollera staten, och tar inte hänsyn till andra intressenter eller de externa effekterna. Ett exempel på denna kritik formuleras av Wittrock (1980) där han menar att myndigheter ofta vidtar åtgärder utan tillräcklig kunskap om vilka återverkningarna kan bli på närliggande områden. Detta var något som man uppmärksammade även i SOU 1972:59 om vilken Sundström (2003) skriver:

*"Utredningen [Alva Myrdal-utredningen] pekade på de ofta sammanflätade nätverk av aktörer som berörs av planeringen. Den menade också att myndigheter många gånger vidtar åtgärder utan tillräcklig insikt om återverkningar inom andra områden." (s. 154 ff.)*

Avsaknaden av intresse för externa effekter är kanske den viktigaste poängen att få med sig för det fortsatta samtalet. Ett av de mest talande exemplen på bristen av insikt när de gäller de externa effekterna av statens styrning är kanske att vi inte stött på något längre resonemang om detta i någon av alla de remisser och utredningar vi använt som grund för denna rapport. I ett av de sällsynta fall då denna typ av dimensioner antyds skriver dock Sundström (2003):

*"Det offentliga maskineriet var tänkt att existera för att tillgodose medborgarnas efterfrågan på varor och tjänster. Det värderades därför, menade Tarschys, efter sina konkreta prestationer, eller outputs, inte efter sådana svårgripbara faktorer som engagemang, känslor, lojaliteter, personlighetsutveckling eller skapande. Perspektivet ansågs rymma ett slags varufetischism." (s. 172)*

### **Konkurrensvisionens framväxt**

Efter denna summariska men fokuserade genomgång av ett rationalistiskt styrningstänkande inom svensk statsförvaltning är det dags för nästa steg i berättelsen. Det handlar om ett annorlunda sätt att tänka när det gäller principer för styrning och koordinering av statens verksamheter. Flera analyser pekar på att ett konkurrenstänkande eller till och med en "konkurrensvision" (Lundqvist 2003) fått starkare idémässigt fäste i statsförvaltningen under 1980-talet.

Lundqvist är förstås inte ensam om att uppmärksamma denna utveckling, men vi menar att han tydligt sätter fokus på några väsentliga delar i sin analys. Andra författare som nyligen har behandlat konkurrensens ökade genomslag i den offentliga sektorn, är bland andra (Blomqvist och Rothstein 2000; Johansson 2001; Pettersson 2001; Trydegård 2001; Lundström 2004). Alla dessa författare har dessutom speciellt uppmärksammat de ideella organisationerna och deras roll i sina analyser.

Den framväxande konkurrensvisionen har kommit att ligga som bas för ett nytt tänkande, och för framtagningen av nya tankemodeller och verktyg för styrning och koordinering av offentlig verksamhet. Konkurrensvisionen beskrivs, i sin mest extrema form, som en tendens att se konkurrens som ett medel för att skapa det effektiva, men även det goda, samhället (Lundqvist 2003, s. 7). Eftersom konkurrensen ses som en aldrig avslutad process blir den också ett mål i sig att uppnå. Följden blir att den tenderar att bli en ideologi i sig själv – en konkurrensideologi – och Lundqvist menar att vi kan tala om konkurrens som en framtidsvision. Han sammanfattar sin analys med orden (Lundqvist 2003):

*"Från mitten av 1980-talet gjorde [...] konkurrensideologin en överraskande stark comeback, inte minst inom finansdepartementet. Tron på konkurrensen tycks sedan ha överlevt 90-talskrisen och kommit ut starkare än någonsin. I början av 2000-talet kan socialdemokratisk ekonomisk politik sägas stå på ekonomisk liberal grund." (s. 166)*

Utifrån ett sådant perspektiv ligger numera denna konkurrensvision parallellt eller omlott med de tidigare diskuterade strävandena att rationalisera statsapparaten. Lundqvist går till och med så långt att han dessutom menar att den nya konkurrensvisionen har ersatt rationaliseringstänkandet som den dominerande principen:

*"Länge var rationalisering den princip som användes för att effektivisera samhället. Den synliga handen var gällande. Numera är den osynliga handen, konkurrensen, en viktigare princip." (s. 174)*

Nu är det dags att stanna upp igen. Det tycks alltså som om olika former av konkurrenstänkande har kommit att bli allt mer tongivande inom den offentliga sektorn som helhet, och inte bara när det gäller statlig verksamhet. Vi kan till exempel läsa i ett betänkande från Konkurrensrådet (SOU 2000:113):

*"Den traditionella offentliga sektorns verksamhetsområde har kommit att konkurrensutsättas i allt högre grad. Det kan antingen ske genom att verksamheter med offentlig huvudman upphandlas i konkurrens eller genom att tidigare offentliga monopol avregleras så att fler aktörer får träda in på marknaden." (s. 117)*

Lundqvist delar i sin analys upp samhället i tre delar. De är: (a) näringslivet, (b) "den reglerade sektorn" samt (c) den offentliga sociala sektorn (vilket handlar om vård, skola, omsorg). Inom dessa tre delar av samhället har man, menar han, haft olika processer när det gäller framväxten av en allt tydligare konkurrensidé. Denna idé har ändå kommit att påverka alla tre på olika sätt (Lundqvist 2003).

För den här rapporten är det framförallt (c) offentlig sektor som är av intresse. Det tycks som om många av de organisationer som har relationer till statsförvaltningen återfinns inom just dessa fält. Och även om socialdemokratiska regeringar tycks ha värnat speciellt om dessa områden menar Lundqvist att vi kan se en liknande utveckling också på detta område:

*"Den offentliga sociala sektorn utgör en historia för sig. Socialdemokratin har länge värnat denna sektor och har motarbetat konkurrensprincipens intrång, men samtidigt medverkat till ökad valfrihet genom att tillåta privata och kooperativa verksamheter under 1990-talet." (s. 167)*

Av speciellt intresse för vår analys är också att Lundqvist i sin bok pekar på att konkurrensideologin tycks föras in i den statliga apparaten och administrationen så att säga "ovanifrån" – från EU-nivån. Utvecklingen i Sverige är alltså inte bara beroende av vad som händer i Sverige, vilket är självklart när man tänker efter. Lundqvist skriver till exempel, vilket vi också tar med oss för den fortsatta analysen, (Lundqvist 2003):

*"För att gå händelserna i förväg kan vi konstatera att konkurrenspolitiken blivit allt viktigare under senare år och att konkurrensen fått allt större betydelse för formandet av framtiden. Konkurrensens ökade betydelse är delvis en följd av EU och visionen om en gemensam inre marknad präglad av konkurrens, och av globaliseringen och visionen om en global marknad med lika spelregler." (s. 9, vår understrykning)*

Lundqvist menar samtidigt att tanken om konkurrensens förträfflighet för offentlig verksamhet kommer in i samtalet "nedifrån". Denna är då framför-

allt sprungen ur en motsvarande process som återfinns på kommunal nivå. Lundqvist skriver i sin analys till exempel att:

*”Man har också bidragit till att effektivisera sektorn med styrningsprinciper som New Public Management, i grunden styrningstekniker som utvecklats utifrån konkurrensideologiska grunder. Denna utveckling har ofta varit kommunal. Borgerliga politiker i Stockholms stad har t.ex. utmanat socialdemokratiska regeringar med att privatisera och konkurrensutsätta verksamheter i kommunal sektor.” (s. 167, vår understrykning)*

Här får vi alltså ännu en viktig pusselbit, som vi känner igen från andra analyser. Där konkurrensideologin inom den svenska offentliga sektorn hittills tycks ha kommit längst är på kommunal nivå. Detta till skillnad från de tidigare rationaliseringssträvandena som i många fall tycks ha sprungit ur statens egna myndigheter. Svenska Kommunförbundet redovisar till exempel sin syn i en rapport om ”konkurrensutsättning inom äldre- och handikappomsorg, skola, fritid och kultur” (Hallgren, Hilborn et al. 2001). I rapporten skriver man:

*”Konkurrensutsättning är en metod för en kommun att systematiskt pröva om ett privat företag eller en förening kan driva en helt eller delvis kommunalt finansierad verksamhet som ett alternativ till drift i egen kommunal regi. Syftet med konkurrensutsättning är att få till stånd ett optimalt resursutnyttjande avseende kvalitet och kostnad.” (s. 19)*

Även i en del av de texter som Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har publicerat fokuserar man på konkurrensens betydelse. Ofta tycks också författarna till de olika rapporterna mena att en ökad konkurrens är bra för samhällsutvecklingen, och ibland inkluderas även de ideella organisationerna i analysen. Till exempel hävdar författarna till en av dessa rapporter att en ökad konkurrens bland skolorna skulle leda till att den kommunala skolan både skulle bli effektivare och kvalitativt bättre. Författarna sammanfattar sina slutsatser i denna rapport (Ds 2001:134):

*”Huvudslutsatsen i rapporten är att det inte finns något stöd för att fler friskolor leder till att den kommunala skolan utarmas. [...] Tvärtom finner vi stöd för att även elever i den kommunala skolan gynnas av att denna möter ökad konkurrensen från friskolor. Konkurrensen från friskolor har således lett till att de kommunala skolorna blivit bättre på att utnyttja sina resurser och därigenom lyckats höja undervisningskvaliteten.” (s. 10)*

Vad vi här helt kort, och i huvudsak baserat på Lundqvists analys, försöker visa är konkurrensvisionens betydelse när det gäller organisering och koordinering av offentlig sektors verksamhet. Vi återkommer senare helt kort till betydelsen av denna utveckling för relationerna till organisationerna. Inte

minst gäller detta influenserna dels från EU, dels från den kommunala nivån. Vi argumenterar där för att detta kan komma att bli ett allt viktigare nytt inslag också för statens relationer till de ideella organisationerna.

### **Två traditioner i "NPM" – en sammanfattning**

Vi finner i detta kapitel flera argument för att påstå att grunderna för vissa inslag i statens externa bidragsgivning härstammar från statens egen *interna* styrning. I dessa försök är den utveckling som idag ofta går under samlingsbeteckningen New Public Management (NPM) helt central. För vår fortsatta analys är det dock väsentligt att uppmärksamma att vi i detta kapitel väljer att dela upp NPM i två olika, men idag ofta sammanflätade och parallella, processer. Delar av det som med ett samlingsnamn kallas för NPM kan alltså förstås som en strävan att införa "rationella" styrsystem för statens förvaltning. Andra delar kan hänföras till framväxten av ett konkurrens- och marknadstänkande även när det gäller verksamheten i den offentliga sektorn.

Det kan vidare vara värt att notera att en författare som Sundström gestaltar delar av utvecklingen i termer av en kamp mellan Finans- och Justitiedepartementet. Vi har dels grupperingar som förespråkat olika former av rationalistiska styrmodeller – vi finner dem på Finansdepartementet, Riksrevisionsverket (RRV), Statskontoret och nu senast vid Ekonomistyrningsverket (ESV). Dels finns det kritiker ur olika läger som hävdar att de föreslagna modellerna inte räcker till, alternativt leder fel. I stor utsträckning tycks det handla om att ställa två inte alltid kompatibla ansatser mot varandra, en politisk och medborgarorienterad demokratisk modell mot en mer ekonomisk/administrativ, rationalistisk modell. En nyckelfråga är då hur man definierar effektivitet i respektive system (samt mått för effektivitet) – grovt uttryckt som demokratisk respektive ekonomisk effektivitet.

I detta kapitel har vi helt kort redogjort för framväxten av två grundläggande men olika principer för hur statens egen verksamhet ska organiseras och styras. Dels har vi argumenterat för att ett antal olika *rationalistiska modeller*, men med i princip samma grundinnehåll, har avlöst varandra sedan 1960-talet i försöken att styra staten. Det har vi gjort med stöd i Göran Sundströms (2003) avhandling. Vi har i kapitlet också lyft fram en utveckling som med Lundqvists ord (2003) närmast kan beskrivas som en "*konkurrensvision*" i den svenska regeringens politik. Med kraft tycks denna gälla för delar av den statliga verksamheten framförallt från och med mitten av 1990-talet. Men det tycks också vara inspiration ur denna modell som ligger till grund för såväl den kommunala utvecklingen som den vi idag allt tydligare märker på EU-nivå. Detta gäller inte minst relationerna till de ideburna organisationerna. Här tycks den svenska statliga utvecklingen, trots allt, ännu inte ha hunnit lika långt.

Denna första del i berättelsen om de statliga bidragen handlar om vad vi utifrån ett organisationernas perspektiv skulle kunna beteckna som två, i det närmaste, "helt blinda statliga styrsystem". Detta är inte särskilt märkligt. Den övergripande idén för dessa två bakomliggande och överordnade styrprinciper som används av den svenska staten, har varit att ordna den interna styrningen av den egna förvaltningen. I huvudsak tycks tänkandet ha ut-

vecklats utifrån en intern statlig logik. Någon form av samlad eller övergripande systematik där organisationerna och deras särart så att säga "har synts på radarn" tycks i princip helt saknas när modellerna har utvecklats och förts in. Detta gäller såväl de rationalistiska som de mer konkurrensinfluerande modellerna.

Berättelsen om statens relation till organisationerna – utifrån dessa två ansatser – tycks därmed i stora stycken vara en sidoberättelse till den om statens egna försök att styra sin verksamhet. Utvecklingen när det gäller intern styrning av staten och dess myndigheter har dock varken varit snörrät eller problemfri, ens när det gäller styrningen av den egna verksamheten. Något tillspetsat, och med hjälp av rubrikerna på ett par aktuella rapporter, kan vi sammanfatta ett par av de kritiska analyser och utvärderingar som genomförts. Vi får då lätt en bild av en "stat på villovägar" (Sundström 2003) som närmast tycks "snubbla in i framtiden" (Ds 1999:154). En bild vi tar med oss för fortsättningen.



### 3. Över tid och fält överlappande traditioner

---

Ett av studiens huvudsyften är att söka efter mönster i statens bidragsgivning till organisationerna. En grundläggande idé i projektet har varit att den ”bild” man inom myndigheter och på departement har av organisationerna också spelar roll för bidragens konstruktion. I tidigare kapitel är det just olika idétraditioner bakom bidragsgivningen som beskrivs och diskuteras. Här är det dags att lyfta in ytterligare två traditioner samt att föra samman alla fyra i en modell. Vi argumenterar för att det som ofta sammanfattande betecknas som en svensk ”folkrörelsetradition”, som beskrivits bland annat av Wijkström och Lundström (2002) eller med det lite mer målande begreppet ”folkrörelsemarinad”, egentligen går att förstå som två separata traditioner. I nästa kapitel (4) kopplas dessa traditioner tydligare till bidragsgivningen ” (Hvenmark och Wijkström 2004; Wijkström 2004).

#### **”I marginalen av marinaden”**

Det finns ett antal försök att definiera en folkrörelse, och vi betraktar i det följande några av dessa. I denna inledning är det dock värt att göra några övergripande iakttagelser. I arbetet med detta idépapper har det varit viktigt att redan tidigt inte helt reflexmässigt återskapa en berättelse där ett slags referensmässigt nolläge per automatik utgörs av folkrörelsetraditionen. Denna tradition tycks i princip helt ha dominerat det offentliga samtal som har rört svenskt organisationsliv under stora delar av framförallt efterkrigstiden. Med ”offentligt samtal” menar vi såväl de texter som återfinns i utredningar och rapporter (till exempel som underlag för bidragsgivningen), den forskning som bedrivits, samt olika böcker och debatttexter. Med en målande bild skulle vi kunna beskriva det som att samtalet, och därmed även bidragsgivning och juridisk praxis, har legat i ett slags ”folkrörelsemarinad (Hvenmark och Wijkström 2004; Wijkström 2004).

Vilka är då alternativen? För det första fanns en epok med ett livaktigt organisationsliv i Sverige under perioden *före* massrörelsernas (folkrörelsernas) genombrott i slutet av 1800-talet. Detta är en period som vi med Torkel Janssons ord kan kalla ”associationsväsendets tidevarv” (Jansson 1986). Det handlar grovt om perioden 1809-1870. I vårt arbete har vi funnit få konkreta referenser till tiden före andra världskriget, än färre från perioden före förra sekelskiftet. Men delar av denna äldre organisationsepok lever kvar än idag, se också inledning till kapitel 7, till exempel i form av äldre religiösa organisationer som Stockholms Stadsmission eller Sigtunastiftelsen (Wijkström och Lundström 2002).

Vi återfinner delar av denna epok i äldre texter, men också i lagstiftning och politisk debatt. Ett exempel, där de statliga bidragen dessutom var en stridsfråga, har sin bas i den historiska konflikten mellan kyrkan och arbe-

tarrörelsen. Det är debatten i början av 1960-talet om huruvida den sociala utbildningen vid Stora Sköndal skulle beviljas statsbidrag eller ej. I det här fallet gick frågan hela vägen till riksdagen för att den skulle få sitt avgörande, vilket Christiansson visar och diskuterar i sitt intressanta arbete (Christiansson 1999).

Det har hela tiden, parallellt med folkrörelserna, existerat *alternativa* modeller för att organisera och bedriva idéburen verksamhet i det civila samhället. De har existerat så att säga ”i marginalen av marinaden”. Tydliga exempel är – förutom de äldre religiösa institutioner som diskuteras ovan – organisationer som Greenpeace eller antroposofiska rörelsens stiftelser. Dessa former har haft svårt att få tillgång till stödsystem (t ex bidrag, skattelättnader etc.) som har existerat, just på grund av den avvikande formens skull och inte primärt för verksamhetens innehåll. Dessa äldre, eller alternativt organiserade, segment av det svenska organisationslivet har förstås även de relationer till stat och myndigheter. De grundläggande idétraditionerna när det gäller dessa former för ideell verksamhet är dock svårare att fånga. Framförallt för att de är just äldre än, eller alternativ till, den dominerande folkrörelsekulturen (Hessler 1952; Jansson 1986; Wijkström och Lundström 2002).

#### *Exempel: Det frivilliga skarpskytteväsendet*

Under den i andra delar av Europa oroliga perioden kring 1850 upplevde man i Sverige att det var illa ställt med det svenska försvaret. En reaktion på detta vara att man, bland annat med inspiration av Viktor Rydberg, under 1860-talet bildade ett stort antal skarpskytteföreningar över hela landet. Skarpskytteväsendet kom relativt omgående ”att ingå i folkmedvetandet som såsom varande ett stort medborgerligt intresse” (Wahlquist 1940, s. 15). Detta ledde till att riksdagen beslutade om att ge ekonomiskt bidrag till verksamheten. Apotekaren Vilhelm Wahlquist, tillika en av frivilliga skytterörelsens historietecknare, skriver:

*”Utan statens ekonomiska stöd kunde emellertid en sådan folkrörelse lika litet då som nu existera [...]. Sålunda beviljade riksdagen år 1862 förutom ett ordinarie årligt anslag av 60.000 riksdaler även ett extra anslag av 75.000 riksdaler för inköp av målskjutningsgevär. I övrigt skulle statsanslaget utgå till avlöning åt instruktörer, till ammunition och till skyttepris, detta senare ej minst viktigt. Statens understöd utbetalades av Konungens Befallningshavande till skarpskytteföreningarna och dessa hade att över användandet årligen avgiva rapport. Skytteföreningarna fingo på grund av sagda rapport på hösten delta i en av Konungens Befallningshavande inom respektive län anordnad tävling om statens pris”. (Wahlquist 1940, s. 17-18)*

Vi ser alltså hur bidraget till organisationerna från riksdagen är relativt omfattande samt kräver återskott. Redan på 1860-talet är stödet uppdelat i någon form av löpande, mer obundna medel, samt ett mer noggrant specificerat stöd. Detta skarpskytteväsende, baserat på associations-

väsendets traditioner, rasar dock samman strax före 1900-talets genombrott, men ersätts under ett par decenniers idogt arbete med en organisation av ett mer folkrörelsebetonat snitt. Wahlquist skriver med anledning av detta:

*"Allt var i spillror, och det gällde först och främst att samla dessa och att därefter söka gottgöra skarpskytterörelsens största uraktlåtenhet, nämligen att icke åt rörelsen hava skapat en fast och betryggande organisation. Detta skedde nu snart nog genom att över hela landet bilda och återuppväcka skytteföreningar samt att förena dessa länsvis till skytteförbund under en gemensam överstyrelse". (Wahlquist 1940, s. 11)*

Även den nya organisationen, nu i folkrörelsetappning (och kanske just därför), kommer i åtnjutande av ekonomiskt stöd från staten. Också detta tycks vara relativt noggrant reglerat och kontrollerat i slutet av 1930-talet:

*"För användningen av statens understöd utfärdar Kungl. Maj:t noggranna bestämmelser, vilka Skytteförbundens överstyrelse och dess underlydande organ hava att ställa sig till noggrann efterrättelse [...] De rapporter för verksamheten, som för varje år skola av skytteföreningar och skytteförbund avgivas, ligga i det väsentligaste till grund, såväl för beräklandet av understödsbehovet för det kommande året, som ock för redovisning av under det senaste budgetåret mottagna statsunderstöd". (Wahlquist 1940, s. 124-125)*

Med detta lite utförligare exempel vill vi peka på att det, i ett historiskt perspektiv, går att förstå relationerna mellan organisationerna och staten i andra termer än folkrörelsetraditionen. Exemplet visar också att en renodlad kontraktsrelation inte är en främmande lösning. För att tala med (Lundström 2004, s. 43) har det "alltid" funnits kontraktsrelationer mellan staten och det han väljer att benämna frivilligsektorn, "det vill säga kontakter som baserats på att frivilligorganisationerna utfört tjänster åt stat och kommun mot betalning." Han fortsätter:

*"Det är med andra ord ingen nyhet att stat och kommun köper tjänster av frivilligorganisationer och privata företag. [...] Men tidigare bedrevs utkontrakteringen inom ramarna för en samverkansorienterad eller korporativ kultur. Den tidens utkontraktering byggde inte på tanken att man skulle få tjänster utförda till lägsta pris genom att olika aktörer konkurrerade med varandra. Staten/kommunen hade ett tydligare huvudansvar genom att välja sina samarbetspartners utan ett konkurrensbetonat anbudsförfarande." (Lundström 2004, s. 43)*

### **Den svenska folkrörelsetraditionen – några generella iakttagelser**

Innan vi går in på vad vi här väljer att se som två olika versioner av folkrörelsetraditionen finns det några väsentliga iakttagelser att göra när det gäller själva begreppet folkrörelse. Det finns några olika sätt att sortera och struk-

turera vår förståelse av de svenska folkrörelserna. Ett vanligt sätt, företrätt till exempel av folkrörelseforskaren Hilding Johansson, är att tala om dem som framvuxna ur olika *vågor* (Johansson 1993). Ett annat sätt är att beskriva dem utifrån deras mest kännetecknande karakteristika med tanke på det sammanhang ur vilket de kan sägas emanera, vilket till exempel Jan Engberg gör. Engberg talar då till exempel om "arbetets rörelser", "interaktionsrörelser" eller "idérörelser" (Engberg 1986).

Utan att närmare försöka definiera eller klassificera folkrörelsebegreppet kan vi slå fast att det i själva användningen av ordet ligger något närmast för-givet-taget positivt (Lundström och Wijkström 1997). Det ligger i det sätt som ordet brukas i det offentliga samtalet, men också i många av de mer analytiska texter och studier går detta positiva förhållningssätt tydligt igenom och flera av de svenska organisationerna har ofta använt sig av begreppet. I den så kallade "Folkrörelseutredningen" (SOU 1987:33-35) konstaterar man till exempel att:

*"Begreppet folkrörelse har emellertid idag en vid användning. Det finns en tendens att alla stora organisationer i dagens Förenings Sverige kallar sig eller vill bli kallade folkrörelse." (s. 18)*

I början av 1990-talet beskriver en debattör som Peter Antman hur han uppfattar användningen av det svenska folkrörelsebegreppet (Antman 1993, s. 84):

*"Ordet [folkrörelse] tycks än idag ha en oerhört positiv klang. Det doftar medbestämmande, aktiva och engagerade människor, protest och demokrati – folk i rörelse mot något mål. En rad nästan mytiska kodord verkar länka begreppet till vårt politiska undermedvetna."*

Detta är endast ett par nedslag i en mycket rik flora av texter som handlar om de svenska folkrörelserna. Men vad vi vill visa är för det första att själva begreppet folkrörelse har kommit att få en mycket starkt positiv värdeladdning i det svenska samhället.

För det andra kan det vara värt att notera att vi med folkrörelse idag, i all väsentlig mening, förstår *en organisation* (Wijkström och Lundström 2002). Allra helst gäller detta om vi betraktar hur begreppet är konstruerat i den statliga eller kommunala bidragsgivningen. Vi kan utan alltför mycket analys anta att det åtminstone tidigare har funnits en idémässig koppling mellan folkrörelsebegreppet och det internationella och mer teoretiskt grundade begreppet "sociala rörelser" (*social movement*). Denna förståelse är i stort sett helt frånvarande när begreppet folkrörelse nu för tiden definieras och diskuteras, åtminstone i ett svenskt statligt eller kommunalt sammanhang.

Folkrörelsebegreppet har, för det tredje, i stor utsträckning kommit att användas av just stat och kommun i sin bidragsgivning till de svenska organisationerna. Eller så framgår det tydligt åtminstone i de texter som kringgärdar och ligger till grund för bidragsgivningen. I och med detta har dessa parter också aktivt kommit att delta i utformningen av själva folkrörelsebegreppet och dess legitimering. Lite tillspetsat skulle vi kunna uttrycka det

som att ”om en organisation får folkrörelsebidrag av staten så är man legitimerad som en folkrörelse.” Det har också utvecklats ett antal administrativa kriterier för att bestämma hur en organisation som är en folkrörelse ska vara beskaffad.

En sammanställning av folkrörelsekriterier görs av statsvetarna Bäck och Möller (2001) och de lyfter i denna till exempel fram medlemsantal och spridning över landet som viktiga kriterier. Detta har ofta kommit att operationaliseras i den statliga bidragsgivningen genom angivande av minimiantal medlemmar respektive antal län organisationen ska vara verksam i för att vara en folkrörelse (och få bidrag).

*”I svensk debatt spelar också ordet folkrörelse en viktig roll. För dess avgränsning har olika kriterier föreslagits, bl.a. varaktighet, frivillig anslutning, stort medlemsantal, spridning över hela landet, demokratisk uppbyggnad och ett ideellt inslag i målsättningen, ett inslag som verkligen sätter folk i rörelse.” (s. 146, vår understrykning)*

I olika sammanhang har det alltså lanserats en mängd ”listor” av kriterier för att försöka definiera vad en folkrörelse är, eller snarare bör vara. Dessa listor tycks ha som enda gemensamma karaktär att de omfattar vissa organisationer eller strävanden samtidigt som de utesluter andra. Vi ser även att dessa listor i många fall samverkar med de administrativa kriterielistor som utvecklats inom den offentliga sektorn för att fördela bidragen.

Själva definierandet tycks också ha varit en svår och känslig historia. Ett tecken på hur svårt och känsligt är att den utredning som nämndes tidigare, och som till och med fick namnet ”Folkrörelseutredningen”, ändå drar sig för att använda begreppet (SOU 1987:33):

*”Under lång tid, kanske sedan begreppet introducerades i slutet av förra seklet, har begreppet ”folkrörelse” analyserats och diskuterats. Fortfarande råder emellertid stor oklarhet om vad som menas med folkrörelse och vilka typer av organisationer som ska räknas dit.” (s. 18)*

*”Vi har [...] funnit det olämpligt att en statlig utredning fastställer kriterier för begreppet folkrörelse. Ännu mera olämpligt har vi funnit det att därefter dela in Organisationssverige i ”folkrörelser” och i ”övrigt föreningsliv”. Vi har därför stannat för att i det följande inte använda begreppet folkrörelse.” (s. 20)*

Engberg pekar vidare på att problemet med uppräkningsdefinitioner är att de är teoretiskt svårhanterliga. Det går inte att utifrån definitionerna avgöra vilka egenskaper som är viktigare än andra (Engberg 1986). Han skriver vidare:

*”Här räcker det med att konstatera att ”folkrörelse” ses som segrarnas koncept. De organisationer som är framgångsrika, visar en positiv medlemstrend, startar nya lokala organisationer och förmår påverka*

*människor och politik – de förtjänar i högre grad än andra att kallas folkrörelse [...]. Det förhållningssättet gör att det är en empirisk fråga att fastställa vilka organisationer som är segrarna, dvs folkrörelser. En eventuell bestämning av folkrörelse blir ett forskningsresultat snarare än en utgångspunkt.” (s. 192 ff.)*

Förutom att det idag tycks röra sig om vad som måste förstås som en organisation, och att det åtminstone historiskt har kommit att ses som ett honnörsord, tycks vi hitta få gemensamma nämnare. Snarare verkar det ha handlat om ett begrepp som har använts för att inkludera respektive stänga ute olika typer av organisationer. Vi menar att det till och med är möjligt att betrakta begreppet ”folkrörelse” som *ett slags osynligt förhandlingsbord* (Hvenmark och Wijkström 2004).

Därmed kan vi betrakta olika inlägg från diverse aktörer om vad som bör känneteckna en sådan organisation som något av en pågående förhandling. En förhandling som handlar om vilka aktörer som ska beredas tillgång till de resurser (till exempel statliga eller kommunala bidrag) och den status som folkrörelsestämpeln har fört med sig.

### **Folkrörelse – version 1 (”fristående organisationsliv”)**

Den första idétraditionen utgår ifrån att man uppfattar och erkänner organisationerna i det civila samhället som egna aktörer med ett eget värde. Staten ska inte lägga sig i organisationernas angelägenheter utan hållas på ”på-armlängds-avstånd”. Vi har funnit att det finns några kriterier som tycks vara mer vanliga än andra när begreppet folkrörelse beskrivs i litteraturen utifrån just denna idétradition. Dessa kriterier är: demokrati, ideologisk förankring samt oberoende från staten. Vi kallar organisationerna i denna idétradition för ”fristående organisationsliv”.

*Demokrati* Som vi argumenterat tidigare finns det ingen vedertagen definition på begreppet folkrörelse. Istället finnas ett antal kriterier som en organisation, i varierande grad, måste uppfyllas för att betraktas som en folkrörelse. De kanske vanligaste kriterierna i uppräkningsföretag för att bli betraktad som en folkrörelse har att göra med demokrati. I listorna återfinns ofta kriterier som går ut på att man ska vara demokratiskt organiserade. Till exempel skriver tidigare introducerade Jan Engberg (SOU 1987:33-35), med hänvisning till tidigare folkrörelseforskare, att:

*”Det vanligaste sättet att definiera folkrörelse går ut på att räkna upp ett antal egenskaper som av olika skäl antas vara centrala i sammanhanget. Exempel på sådana egenskaper kan vara: fast organisation, stor anslutning, varaktig verksamhet, demokratisk ordning, ideell framtoning, frivilligt medlemskap, frihet i förhållande till motpart etc. (Elvander, 1966:21; Johansson, 1952:13; Sten Carlsson och Gunnar Heckscher, 1966:21; i Öhngren 1980:167).” (s. 192 ff., vår understrykning)*

Organisationen ska alltså vara demokratiskt uppbyggd, medlemmarna ska ha möjlighet att komma till tals eller så ska organisationen fungera som de-

mokratiskola i "samhällets" tjänst. Men det är inte endast som demokratisolor där medborgarna får möjlighet att "öva sig i demokrati" som folkrörelserna gör nytta. De fungerar också som opinionsbildare och röst åt de grupper i samhället som inte kommer till tals, vilket vi ser i direktiven till "folkrörelseutredningen":

*"Människors engagemang i folkrörelser och föreningsliv är ett grundläggande inslag i den svenska demokratin. Folkrörelserna och föreningslivet engagerar många människor i ett arbete på frivillighetens grund. Inom folkrörelserna kan en stor del av befolkningen söka kunskap, delta i opinionsbildning och ta ett eget ansvar för olika verksamheter. I förnyelsen av den svenska välfärdspolitiken bör enligt min mening folkrörelserna och föreningslivet kunna spela en större roll."* (SOU 1987:33-35, s. 263, vår understrykning)

*Ideologisk förankring* En idémässig eller ideologisk grund som omfattar organisationens medlemmar är ytterligare något som ofta nämns när man diskuterar en folkrörelses kännetecken. Vi menar att ideologisk förankring också är ett viktigt inslag i den första av de två idétraditioner som träder fram i vår analys av statens förhållningssätt. En betraktare som (Jonsson 1995) skriver:

*"Sammantaget innebär detta att en folkrörelseorganisation baseras på en värderingsmässig grund uttryckt i en ideologi, som organisationen agiterar för och försöker uppamma stöd för, såväl externt som internt."* (s. 31, vår understrykning)

Ideologin är något som även lyfts fram i "Folkrörelseutredningen" (SOU 1987:33-35):

*"En folkrörelse ska ha en ideologi. Med ideologi menas en logiskt utvecklad idé. De idéer som folkrörelsen driver måste sättas in i ett sammanhang en helhetssyn på samhället och vara en idé om hur samhället bör utvecklas."* (s. 19, vår understrykning)

*Oberoende från staten* I förlängningen av resonemanget om att en folkrörelse ska ha en ideologi eller tydlig värdegrund nämns ofta att organisationen också ska stå fri eller oberoende i relation till andra aktörer, till exempel kommun och stat. I "Folkrörelseutredningen" (SOU 1987:33-35) skriver man:

*"Folkrörelsen ska stå i en oberoende ställning till stat och kommun. En oberoende ställning innebär att rörelsen har full handlingsfrihet, bestämmer helt om sin egen verksamhet, inom ramen för samhällets demokratiska principer och funktioner."* (s. 20, vår understrykning)

Ett mer aktuellt exempel på ett liknande förhållningssätt över tid återfinner vi i den senaste Demokratiutredningen (SOU 2000:1). I denna utredning

lyfter man fram betydelsen av civil olydnad och nya sociala rörelser i det svenska samhället. Man menar vidare att civil olydnad bör ses som ett naturligt inslag i en mogen demokrati. Utredarna skriver som slutkläm på detta resonemang i sitt slutbetänkande (SOU 2000:1): "Det är därför absolut nödvändigt att det inleds en öppnare dialog om den civila olydnadens plats i den moderna demokratin."

### **Folkrörelse – version 2 ("integrerade folkrörelser")**

Även den andra idétradition vi finner i samtalet om "folkrörelser" utgår ifrån att man uppfattar och erkänner organisationerna i det civila samhället. I huvudsak betraktar man dem också som goda i sig. I denna tradition har organisationerna dock utvecklat ett mycket nära samarbete med statsapparaten, istället för det mer distanserade och självständiga förhållningssättet i version 1. Vi beskriver därför organisationerna i denna idétradition, där de närmast ses som sammanvuxna med staten med orden "*integrerade folkrörelser*". Dessa organisationer är alltså integrerade in i statens och kommunernas ("samhällets") verksamhet.

En sociologisk betraktare som Thörn beskriver på detta tema utvecklingen under 1900-talet i termer av "politisk konsensuskultur" (Thörn 2002):

*"I Sverige inbegrep formerandet av välfärdsstaten en politisk konsensuskultur. De folkrörelser som föddes med det industriella genombrottet under sent 1800-tal, efter socialdemokraternas maktövertagande, kom här att stå med ett ben i statsapparaten. [...] Den välbekanta Salt-sjöbadsandan kan sägas representera en institutionalisering av vissa maktförhållanden, som innebar en överenskommelse mellan de ledande politiska och ekonomiska krafterna gällande en viss värdegrund." (s. 83)*

*I sin intressanta bok från 1994, Det civila samhället och staten, ger Micheletti en koncis och sammanfattande beskrivning. Här illustreras tydligt skillnaden mellan vad vi i denna rapport hittills helt enkelt har valt att beskriva som "Folkrörelsetradition I" respektive "Folkrörelsetradition II".*

Som statsvetare skriver Micheletti om den svenska statens förhållningssätt till organisationerna, som hon väljer att beskriva som "medborgarorganisationer" (Micheletti 1994):

*"Termen det starka samhället symboliserar också fränfallet av det oberoende civila samhälle som växt sig starkt under den andra perioden. Den tydliga skillnaden mellan civilt samhälle och stat försvann från medborgarnas föreställningsvärld. Staten och det civila samhället blev sammanflätade med varandra" (s. 79-80)*

*"Dialogen mellan motsatta politiska aktörer formades till en svensk institutionell tradition under det starka samhällets period [...] Det blev allt vanligare att regeringen och medborgarsammanslutningarna möt-*



*tes och löste politiska problem på ett pragmatiskt och lågmäلت sätt. Ett annat namn för denna dialog mellan staten och intresseorganisationer är korporatism.” (s. 92)*

Grunden för denna andra variant av den svenska folkrörelsetraditionen, som vi menar också blir tydligt i vårt material, är alltså vad statsvetarna har kommit att benämna ”korporatism”. Lewin definierar i sin bok från 1992 korporatism på följande sätt (Lewin 1992):

*“Med korporatism menas en av statsmakterna erkänd medverkan från organisationerna i beslut eller förvaltning inom den offentliga verksamheten eller ett handlande av motsvarande slag, som organisationerna utför på statsmakternas vägnar.” (s. 57)*

Också Rothstein behandlar i sin forskning denna modell för nära relationer mellan staten och organisationerna och beskriver grundlogiken bakom modellen på följande sätt (Rothstein 1992):

*”Den korporativa förvaltningsmodellens huvudtanke är att det inflytande som de parlamentariska organen, på grund av kravet på flexibilitet och situationsanpassning, måste överlämna till genomförarledet skall utövas av representanter som företräder de grupper som är direkt berörda av politiken ifråga.”*

*”En central tankegång är att detta ofta bara kan ske om den grupp mot vilken politiken riktar sig också är villig att samarbete med staten och inta en positiv hållning till programmet/reformen ifråga. Att ge intresseorganisationerna ifråga en central och exklusiv rätt att delta i genomförandet av politiken ifråga kan vara ett sätt att uppnå acceptans för politiken.” (s. 59)*

*Detta synsätt innebär alltså att man från staten uppfattar organisationerna som viktiga intressenter och att deras medverkan i statsförvaltningen också är önskvärd. Ibland går detta så långt att organisationerna närmast betraktas som en integrerad del av statsapparaten. Micheletti skriver om vad hon har valt att kalla ”medborgarsammanslutningar” (Micheletti 1994):*

*”Ett viktigt led i utvecklingen var integrationen av medborgarsammanslutningarna och staten. Organisationerna deltog i statliga myndighetsstyrelser när deras serviceverksamhet hade övertagits av staten. En offentlig administrativ korporatism utvecklades inom många sektorer.” (s. 109)*

På ett mer övergripande och generellt plan tycks det handla om olika typer av överenskommelser, nära samarbeten och delegering av offentligt ansvar och statliga befogenheter. Dessa förhållanden tycks ofta också ha kommit att institutionaliseras. Mer konkret handlar det sedan om medverkan från

organisationerna i statens utredningar, att organisationerna fungerar som remissinstanser eller till och med har formell representation i olika statliga styrelser och kommittéer. Men också om att organisationerna får tillgång till varierande former av statliga bidrag.

*Partsöverenskommelser* Ett sätt som organisationerna klassiskt har kommit att spela en viktig roll i den statliga politiken och det svenska samhället, är genom partsöverenskommelser. Olika typer av politiska och ekonomiska kompromisser har i många stycken kännetecknat svensk inrikespolitik. Det allra mest kända exemplet är det redan nämnda Saltsjöbadsavtalet (Lewin 1992):

*”Staten hade hållit sig i bakgrunden under Saltsjöbadsförhandlingarna – som inspiratör och tillskyndare visserligen men till slut hade regeringen fått se sig förbigången. Trots detta bedömdes utvecklingen i den inre socialdemokratiska kretsen som synnerligen positiv och när Sverige under världskriget ställdes inför nya påfrestningar beslöt man att gå vidare på den korporativa avtalsvägen för att värna om samhällsintresset. [...] Att befrämja korporatismen blev med andra ord ett led i regeringspolitiken.” (s. 70)*

Även Rothstein har uppmärksammat detta inslag av överenskommelser och kompromisser som ligger centralt i traditionen (Rothstein 1992):

*”I många förvaltningsorgan, särskilt inom arbetsmarknadens område, har statsmakterna fäst stor vikt vid att arrangera beslutsfunktionen så att den kan fungera som förhandlings- och kompromissarena mellan olika parter. [...] Vad som karakteriserar korporatism är just den institutionella fusionen mellan skapandet och genomförandet av politik, mellan politisk representation och intervention.” (s. 60)*

*Delegera ansvar* I vissa fall tycks man från statsförvaltningens sida ha löpt linan helt ut. Man har till och med delegerat både offentligt ansvar och myndighets befogenheter inom ett visst område till organisationerna:

*”Ett annat exempel på selektiv maktodelning är delegeringen av offentligt ansvar till medborgarsammanslutningar. Organisationer har givits befogenhet att genomföra en offentlig politisk handlingslinje och fått ekonomisk ersättning av staten för det. Ofta har de haft möjlighet att utföra arbetet med en ansevärd grad av handlingsfrihet.” (s. 102)*

Ett exempel på detta finner vi i ”Folkrörelseutredningen”, där man definierar vilka förvaltningsuppgifter kommuner har och vilka juridiska hinder som finns för att flytta dessa uppgifter från kommunerna. Sedan föreslås lagändringar för att dessa uppgifter ska kunna läggas över på organisationerna i det civila samhället. Utredningen såg det alltså som en möjlighet att använda organisationerna för att utföra uppgifter som tidigare utfördes av stat eller kommun (SOU 1987:33-35).

Det finns även exempel på statliga samarbetsnämnder för att fördela de statliga bidragen till organisationerna inom vissa områden. Inte sällan kom ledamöterna i dessa samarbetsnämnder från de berörda organisationerna (Micheletti 1994):

*"Flera statliga nämnder skapades i slutet av 1970-talet för att administrera stödet till frikyrkorna och nykterhetsrörelsen. Styrelsemedlemmarna kommer själva från rörelserna. Staten konfirmerar deras nominering. Ofta utses politiker till ordförande. Folkbildningsrådet bildades 1991 för att samordna anslagsframställningar och bidragsfördelning för studieförbund och folkhögskolor. Dess ledamöter kommer från studieförbunden och Landstingsförbundet." (s. 206)*

- Statliga utredningar

Ett konkret exempel på hur denna idétradition har spelat, och fortfarande spelar, en roll i statens relation till organisationerna är organisationernas medverkan i det offentliga utredningsväsendet (Lewin 1992):

*"Att få deltaga redan när en fråga förbereds är en viktig möjlighet till politiskt inflytande. Under välfärds politikens uppbyggnad under trettio-, fyrtio- och femtiotalen dominerade stora kommittéer som arbetade länge, under tystnad och med inriktning på kompromisser som tillgodosåg alla inblandade parter. [...] Att de stora reformerna på detta sätt skulle "förankras" hos intresseorganisationerna blev en självklarhet." (s. 63)*

Ett tidigt exempel på organisationernas inflytande i det statliga utredningsväsendet är medverkan från nykterhetsrörelsens organisationer i alkoholutredningen 1911. Organisationerna bildade redan 1908 en paraplyorganisation, Sveriges nykterhetssällskaps representantförsamling, för att mobilisera stöd för ett alkoholförbud och dess arbete var framgångsrikt. Micheletti skriver (Micheletti 1994):

*"En undersökning av folkets attityder visade att 99 procent av de tillfrågade (som representerade 56 procent av den vuxna svenska befolkningen) var för ett förbud. Resultatet tvingade regeringen att tillsätta en undersökning i frågan 1911. Utredningen leddes av IOGTs ordförande och många av ledamöterna kom från denna eller andra folkrörelser." (s. 66-67)*

- Remissförfarandet

De gånger då folkrörelserna inte var direkt involverade i de statliga utredningarna genom ledamöter i utredningarna fick de ändå ofta möjlighet att medverka och uttrycka sina åsikter genom remissförfarandet. Bland annat skriver Micheletti om detta (Micheletti 1994):

*”Remissförfarandet var en annan stöttepelare för den svenska modellen. Det gav ett stort antal politiska aktörer tillträde till staten genom möjligheten för dem att uttala sig om utrednings- och regeringsförslag. [...] Regeringen började luta sig allt tyngre mot medborgarsammanslutningar i denna avstämningsprocedur efter andra världskriget. Remissyttranden från fria medborgarorganisationer spelar en annan central roll: de påverkar statens långsiktiga planering och politik; politiska partier refererar till dem i riksdagsdebatter, ministrar använder synpunkterna öppet eller dolt som argument i propositioner [...]” (s. 100)*

- *Styrelserepresentation*

Förutom att delta i de olika samarbetsnämnderna var personer från de olika organisationerna ofta också utsedda till representanter i olika statliga myndigheter (Micheletti 1994):

*”Det främsta exemplet på maktindelning var de fria medborgarorganisationernas representation i lekmannastyrelser för statliga myndigheter. [...] Lekmannastyrelserna skapades utan större politisk eftertanke. De fyllde ett behov av saklig expertis, representation för sårbarheten och medborgerliga bedömningar av politikens förnuftighet. Regeringen engagerade medborgarsammanslutningar som styrelsemedlemmar när deras acceptans av myndighetens beslut bedömdes som avgörande för att en politisk linje skulle kunna genomföras framgångsrikt.” (s. 101)*

- *Statliga bidrag*

Flera av de svenska organisationer som idag ofta betraktas och benämns som de ”klassiska folkrörelserna” är sprungna ur vad som började som ett slags protesterörelser i kamp mot staten eller som alternativ till staten. Men steg för steg har organisationerna, sett utifrån denna idétradition, blivit alltmer integrerade i statsapparaten. Med hjälp av Micheletti beskriver vi detta historiska förlopp, och knyter därmed ihop denna diskussion med Thörns inledande iakttagelser. Micheletti pekar även på de statliga ekonomiska bidragen i sig som en viktig del av det korporativa arrangemanget (Micheletti 1994):

*”Folkrörelserna genomgick en rad prövningar, men de blev så småningom legitima politiska aktörer. Den offentliga statusen innebar att de politiska partierna såg dem i ett positivt ljus. Deras uppförande ansågs inte längre vara politiskt avvikande; inte heller sågs de som besvärliga protestgrupper. Deras ledare konsulterades av regeringen. De hade genomgått den första fasen i sin livscykel och var nu institutionaliserade. Flera folkrörelser började erhålla statsbidrag. Det förekom ofta att en sympatiserande riksdagsledamot motionerade i riksdagen*

*om stöd till folkrörelser och folkrörelserna accepterade villigt det ekonomiska stödet [...]” (s. 69, vår understrykning)*

### **En konceptuell modell för de fyra idétraditionerna**

Vi har i detta tredje kapitel, samt tidigare i kapitel 2, identifierat sammanlagt fyra olika idétraditioner som vi kan spåra bakom statsförvaltningens relation till organisationerna. Vi har argumenterat för att dessa fyra idétraditioner, som vi menar på olika sätt och i olika sammanhang ligger till grund för och påverkar förvaltningens förhållningssätt till de olika organisationerna.

Alldeles särskilt, men inte uteslutande, gäller detta hur synen på, respektive formerna för, den statliga bidragsgivningen till organisationerna har kommit att utvecklas. Som avslutning på detta kapitel för vi här samman de fyra idétraditioner som vi menar ligger till grund för den svenska statens förhållningssätt gentemot organisationerna, för en något mer sammanhållen diskussion. Vi gör det genom att, för första gången och särskilt för denna rapport, utveckla en mer övergripande modell där vi placerar och beskriver de olika traditionerna i relation till varandra.

Vi gör också, i nästa kapitel (4), ett försök att pröva modellen, dels på ett urval offentliga texter kring statens bidrag. Dels gör vi det när det gäller de faktiska statliga ekonomiska bidragen och anslagen till organisationerna, i huvudsak som de syns i Statskontorets sammanställning utifrån den så kallade statsliggaren för 2003.

I detta kapitel har vi mer specifikt argumenterat för att det går att särskilja två olika traditioner inom det som ofta har kommit att kallas ”folkrörelsetraditionen”. Det handlar, i vår mening, om två relativt tydliga uppsättningar ingredienser i den ”folkrörelsemarinad” som såväl de svenska organisationerna som deras bidrag ligger i (Hvenmark och Wijkström 2004; Wijkström 2004). I båda dessa fall menar vi att man tydligt ”ser” organisationerna med någon form av särart.

Vi kallar tentativt dessa två idétraditioner för (A) ”*fristående organisationsliv*” respektive (B) ”*integrerade folkrörelser*”. Det är tydligt hur dessa två traditioner länkar tillbaka in i en distinktion som man inom statsvetenskapen ofta gör. Nämligen distinktionen mellan vad som skulle kunna förstås som två idealtyper för att beskriva ett lands politiska karaktär, ”pluralism” respektive ”korporatism” (se till exempel argumenten i (Micheletti 1994), s. 26-27).

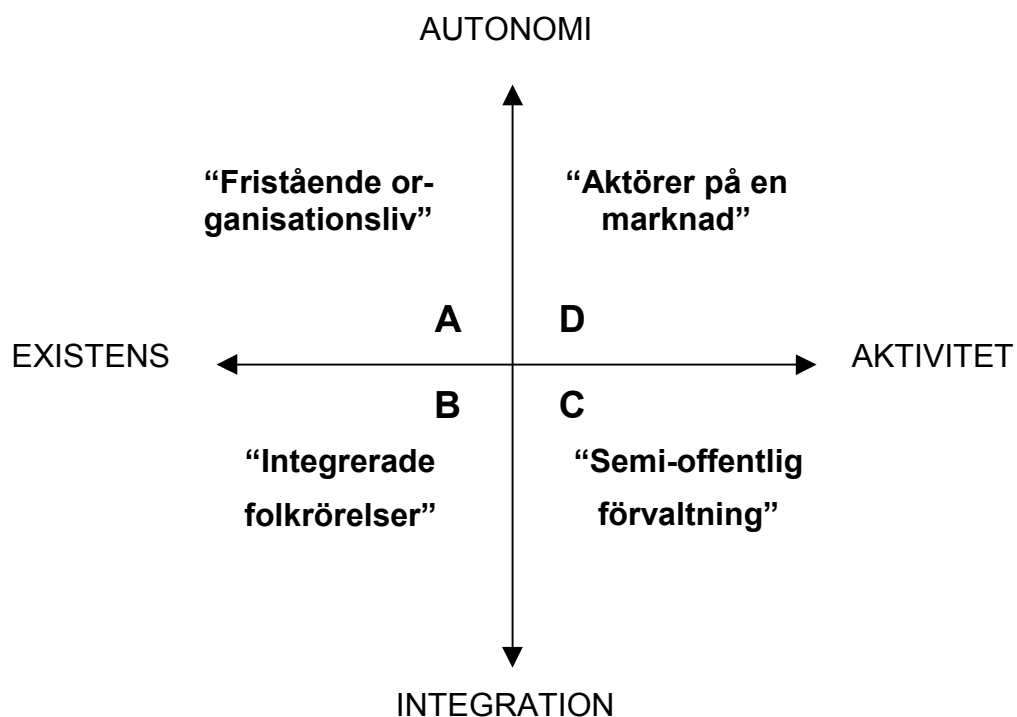
I kapitel 2 identifierade vi ytterligare två förhållningssätt. Ett viktigt inslag tycks här istället vara att man i de båda traditionerna i huvudsak *inte* ”ser” organisationerna som bärare av en egen särart eller karaktär. Man konstruerar dem i huvudsak antingen som delar av den statliga förvaltningen, eller som aktörer på någon form av ”marknad”. Vi härleder den första av dessa två traditioner till framväxten inom den statliga förvaltningen av vad som har kommit att kallas för en ”rationalistiskt ansats” (Sundström 2003). Denna ansats är central inom vad som har betecknats *New Public Management* (NPM).

Den andra traditionen, som också är kopplad till NPM, härleder vi dock istället till den något senare framväxten av en stark ”konkurrensvision” (Lundqvist 2003). Denna vision tycks nu vara ett grundläggande inslag i den

svenska regeringens politik. På liknande sätt som för de andra traditionerna vi har identifierat, beskrivs dessa två traditioner som att man ser organisationerna som (C) ”*semi-offentlig förvaltning*” respektive (D) ”*aktörer på en marknad*”.

För att fånga de olika förhållningssätten använder vi en mycket enkel modell där vi sorterar statens bidragsgivning utifrån två olika dimensioner. Det handlar för det första om *avståndet* till statsmakterna, här beskrivet med begreppsparet ”autonomi–integration”. I den andra dimensionen handlar det om vilken *karaktär* hos organisationen som betonas. Det handlar i båda fallen om ett kontinuum mellan två extrempunkter eller *idealtyper* där existerande organisationer, eller deras bidrag, kan tänkas befinna sig på olika avstånd ifrån dessa. Det är viktigt att redan här poängtera att alla modeller med nödvändighet innebär förenklingar. I den faktiska bidragsgivningen kombineras ofta element ur de olika traditionerna. Med andra modeller skulle vi kunna sortera traditioner, tankemodeller och bidragsgivning på andra sätt. Detta är helt enkelt vårt sätt för att här ge oss i kast med att förstå och analysera den svenska statens bidrag till organisationerna.

**Figur 3.** Fyra idétraditioner



Nära läget ”autonomi” handlar det om organisationer som tydligt står utanför eller till och med i konflikt med det offentliga systemet. Exempelvis beskrivs en del av dessa som ”utomparlamentariska grupper” i delar av den statliga apparaten (se kapitel 5). Andra exempel är de politiska partierna. Men det kan också handla om organisationer som betraktas som självständi-

ga aktörer på en marknad, lokaliserad utanför den statliga sfären. I såväl den idétradition där organisationerna betraktas som ett "fristående organisationsliv" som den där de ses som "aktörer på en marknad" kan vi identifiera drag av denna hållning. I den andra änden, nära läget "integration", ses organisationerna som integrerade med, eller till och med delar av, staten.

I modellens andra dimension handlar det istället om vilken karaktär hos organisationen som betonas i relationen. Man kan primärt vara intresserad av att organisationen finns till som ett värde i sig. Men man kan också fokusera på den "output" som organisationen "producerar" och "levererar" i sin verksamhet. I modellen gestaltas spänningen med begreppsparet "existens-verksamhet". På detta sätt får vi fram en enkel modell som utifrån två dimensioner kan relatera de fyra traditionerna till varandra. Observera att de dimensioner vi använder i modellen är idealtyper. Det innebär att vi renodlar och överdriver speciella drag eller attribut för att synliggöra vissa aspekter. Det är också viktigt att hålla i minnet att de exempel som vi lyfter fram i texten är illustrationer på abstrakta idealtyper. Alla delar av stödet till exempel till Riksidrottsförbundet (RF) går inte enkelt att beskriva som uttryck för positionen "integrerade folkrörelser".

Låt oss avslutningsvis helt kort återvända till de två traditioner som sluter an till den utveckling som beskrivs inom NPM. Grundansatsen i dessa båda modeller är att man överhuvudtaget inte "ser" organisationerna och deras verksamhet. Detta i och med att de "rationalistiska" modellerna endast kan hantera, och verktygen är utvecklade för, vad som förstås som statens egen verksamhet. Men också för att konkurrensmodellens grund är att betrakta alla aktörer som köpare eller säljare på olika former av mer eller mindre konstruerade "marknader". Dock märker vi, vilket blir tydligt i nästa kapitel, att man utifrån dessa två idétraditioner inom statsförvaltningen trots allt har varit tvungna att hantera det faktum att organisationerna förekommer och faktiskt är självständiga.

Organisationerna är formellt någonting annat än staten å ena sidan, vilket man försöker hantera *inom ramen för det rationalistiska projektet*. Å andra sidan försöker man hantera att de också är någonting annat än näringslivet, se Wijkström och Lundström (2002) för en vidareutveckling av denna distinktion. Detta gör man inom den statliga ekonomiska administrationen, vilket vi visar i kommande kapitel 5, genom att å ena sidan beteckna organisationerna som till exempel "enskilda", "särskilda", "icke-statliga" eller "fristående". Å andra sidan använder man också begrepp som "icke-kommersiella" eller "icke-vinstdrivande" för att – *inom ramen för den framväxande "konkurrensvisionen"* – försöka markera en skillnad i förhållande till det vinstdrivande näringslivet.

## 4. Idétraditioner och bidragssystem

---

Den konceptuella modell som vi har utvecklat för att åskådliggöra skillnader och likheter i de fyra idétraditionerna försöker vi pröva i detta kapitel. Dels gör vi det utifrån nedslag i ett antal statliga utredningar och andra offentliga dokument som specifikt behandlar bidragsgivningen. Dels försöker vi utifrån Statskontorets sammanställning av olika bidrag ur statsliggaren göra en grov uppskattning av var i modellen, i vilka idétraditioner, de olika bidragen skulle kunna höra hemma. Vi kan se det som att den övergripande modellen som utvecklades i det förra kapitlet får sin spegling i de mer konkreta statliga bidragssystemen i detta kapitel.

Innan vi går vidare är det viktigt att uppmärksamma ett viktigt förhållande. Mellan de, i tanken renodlade, extrempunkter i modellen i kapitel 3 finns det naturligtvis en mängd bidrag där man tycks kombinera grader av existens/aktivitet respektive autonomi/integration. Studieförbundens ersättningssystem är ett exempel på ett bidrag som kombinerar olika grader av existens och aktivitet. Det baserar sig visserligen på *genomförda studietimmar* (vilket vi menar är att förstå som aktivitet), men man tar egentligen inte hänsyn till utbildningens *faktiska innehåll* utan fokuserar på *formen* (existens).

Det är alltså relativt lätt att tankemässigt göra kopplingen mellan idétraditionerna och tankar om bidrag på ett abstrakt plan, när man väl har den konceptuella modellen. Men i verkligheten är det betydligt mer komplext. Det är för det första inte alltid tydligt ur vilken idétradition de olika bidragen är sprungna och för det andra blandas inte sällan element ur de olika idétraditionerna. Låt oss ta ett illustrativt exempel. Inom det svenska biståndet kanaliseras en hel del resurser genom svenska organisationer, oftast benämnda "enskilda organisationer" (se kapitel 5). Nyligen har den parlamentariska kommitté som tillsattes för att utreda Sveriges politik när det gäller vad som har kommit att kallas "global utveckling" avslutat sitt arbete. I ett av de betänkande som publicerades av denna kommitté, "En rättvisare värld utan fattigdom" (SOU 2001:96), skriver man till exempel – i ett något paradoxalt stycke – att:

*"I ett växande och alltmer självständigt civilt samhälle i utvecklingsländerna måste det svenska EO-biståndet anpassas till att möta de demokratiska krav som de inhemska organisationerna ställer. Biståndet skall förmedlas via de organisationer som visat sig ha komparativa fördelar som innebär att de blir efterfrågade av, och möter behov hos, det civila samhällets organisationer i utvecklingsländerna. Samma krav på resultat och måluppfyllelse skall ställas oavsett kanal." (s. 276)*

Vi ser här hur författarna blandar flera olika idétraditioner i ett och samma stycke. För det första pratar man om ett "alltmer självständigt civilt samhälle". Detta anspelar, även om det här handlar om organisationerna i mott-



agarländerna, ändå på idétradition A i modellen. För det andra ska biståndet gå via de organisationer som har ”komparativa fördelar”, som är ”efterfrågade” och möter ”behov” (idétradition D). Slutligen ska man också ställa krav på ”resultat och måloffyllelse” (idétradition C).

Ett annat exempel på ett resonemang där man blandar argument från olika idétraditioner finner vi i de statliga direktiv som ligger till grund för den redan introducerade och diskuterade klassiska ”folkrörelseutredningen” (Dir 1986:17). I dessa direktiv skriver ministern (SOU 1987:33-35):

*”Enligt min mening bör en mer utvecklad samverkan mellan den offentliga sektorn och folkrörelserna kunna leda till en bättre hushållning med de samhällsekonomiska resurserna. Övervägandena om ansvarsfördelningen mellan folkrörelserna och den offentliga verksamheten bör enligt min mening ske i ett långsiktigt perspektiv med utgångspunkt i folkrörelsernas ställning som fria och självständiga organisationer. Enligt detta synsätt bör staten genom sin lagstiftning underlätta för folkrörelserna att utifrån sina egna utgångspunkter bidra till ökad delaktighet och breddad demokrati. Staten och kommunerna bör också inom ramen för det ekonomiska stödet till folkrörelserna ta hänsyn till att dessa har ett behov att bygga upp sin verksamhet långsiktigt.” (s. 264, våra understrykningar)*

Vi ser här hur man å ena sidan argumenterar för en mer utvecklad samverkan, vilket pekar på en närmare integration (det vill säga tradition B eller C). Å andra sidan framhåller man på samma gång organisationernas självständighet, vilket antyder idétradition A. Vi ser också här tydligt hur man kopplar relationen mellan organisationerna inte bara till bidragsgivningens utformning utan också till den statliga lagstiftningen.

### **Hur konstrueras organisationerna inom de olika idétraditionerna?**

#### **a) Fristående organisationsliv med särart och egenvärde**

”Fristående organisationsliv med särart och egenvärde”. De orden väljer vi för att beskriva organisationernas roll eller funktion i den första av de fyra övergripande idétraditioner som vi menar att vi kan hitta i vårt material. Vi kan i vissa sammanhang spåra ett förhållningssätt där man utgår ifrån att de berörda organisationerna *är goda för någonting i sig själva* (existens) och därför mer eller mindre får stöd enbart för att de existerar. Bidrag fördelas till exempel utifrån hur stora eller vitt spridda organisationerna är i termer av antal medlemmar i organisationen eller i hur många regioner organisationen finns. Ett av de allra tydligaste exemplen på denna position när det gäller statlig bidragsgivning hittar vi i en statlig utredning från 1988. Rapporten heter ”Mål och resultat – nya principer för det statliga stödet till föreningslivet” och redovisar ett av dåvarande Folkrörelseutredningens betänkanden (SOU 1988:39). Man skriver:

*”En avgörande utgångspunkt vid utarbetande av en principmodell för den statliga bidragsgivningen till föreningslivet är att det ska stå fritt och självständigt i sitt förhållande till staten. Utredningen har i ett tidigare betänkande starkt poängterat värdet av ett självständigt och starkt föreningsliv.”*

*”Det statliga ekonomiska stödet måste därför utformas i samverkan med föreningslivet på ett sådant sätt, att föreningarna fritt kan arbeta efter den egna idén, mot de uppställda målen och med sin egen verksamhetsinriktning.” (s. 23)*

Ett av de bidrag som idag ligger nära denna idétradition är det statliga stödet till de politiska partierna. I slutet av 1990-talet publicerades en rapport om styrning av föreningsbidrag av dåvarande Inrikesdepartementet. I denna rapport har författarna tydligt tagit som utgångspunkt att samma resultatstyrningssystem som omfattar statlig verksamhet också ska omfatta bidragen till organisationerna (Ds 1997).

Trots denna övergripande ambition är man ändå tvungen att göra ett undantag, nämligen när det gäller just partistödet. Detta visar hur stark idétraditionen om ett fristående organisationsliv är när det gäller just dessa organisationer (partierna) och att kopplingen mellan denna idétradition och organisationernas statliga bidrag också är explicit. Man skriver:

*”Våra förslag omfattar inte det statliga stödet till de politiska partierna. Regler för fördelning av partistödet finns i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Alltsedan partistödet infördes på 1960-talet har den förhärskande uppfattningen varit att någon statlig kontroll av hur dessa medel används inte bör förekomma.”*

*”Samma ståndpunkt har nyligen intagits av konstitutionsutskottet i betänkandet 1996:97: KU 1. Där uttalar KU bl.a. att en grundläggande förutsättning för utformningen av bestämmelserna om partistödet även fortsättningsvis måste vara att någon statlig kontroll av hur stödet används inte får förekomma.” (s. 45-46)*

I en aktuell utredning om de allmänna samlingslokalerna (SOU 2003:118) skriver utredaren tydligt att: ”Samlingslokalerna är viktiga grundpelare i vårt demokratiska samhälle.” (s. 14) Utredarens uppfattning är vidare:

*”[...] att det måste finnas ett starkt enskilt engagemang kring samlingslokalerna om vi på lång sikt skall kunna bevara och utveckla en infrastruktur för en vital demokrati. Jag anser därför att en samlingslokal om möjligt bör drivas i föreningsform. Därmed kan ideellt arbete och människor som satsar tid och engagemang mobiliseras.” (s. 14)*

Här lyfter alltså utredaren fram vikten av det enskilda engagemanget och trycker på att lokalerna bör drivas i föreningsform för att kunna mobilisera både tid och engagemang. Texten ger uttryck för vikten av att samlingslo-

kalerna bör vara i "civilsamhällets regi", men man kan samtidigt ana att det också handlar om vem som ska ta ansvaret för lokalerna. Om det inte är så att det finns ett engagemang och en vilja att sätta av tid för samlingslokaler-na från medborgarna själva, så är det inte någon självklar skyldighet från statens sida att se till att de finns kvar.

#### b) Folkrörelser integrerade i staten

I denna andra idétradition som vi har isolerat i tidigare kapitel menar vi att man betraktar organisationerna och staten som mer eller mindre sammanväxta med varandra eller som delar av samma enhet. Vi beskriver här organisationernas roll eller funktion med uttrycket "folkrörelser integrerade i staten". Organisationerna betraktas som *integrerade* (men inte helt upplösta) i staten.

Organisationerna ersätts på olika sätt eftersom de och deras uppgifter närmast ses som en del av de statliga åtagandena. Exempel på sådana bidrag menar vi är det statliga stödet till Riksidrottsförbundet eller de pengar som går via Folkbildningsrådet. I en delrapport till en av statens offentliga utredningar när det gäller utvärdering av stödet till folkbildningen (SOU 2003:125), formuleras ett syfte med att integrera de ideella organisationerna i statens verksamhet:

*"Att ge ideella föreningar myndighetsuppgifter, eller mer korrekt uttryckt offentliga förvaltningsuppgifter, som rör statlig bidragsgivning förekommer i olika sammanhang. [...] Ett motiv till att överlämna offentliga förvaltningsuppgifter till enskilda organ har varit att skapa en större självständighet i förhållande till vad den traditionella myndighetsformen ger utrymme för." (s. 14)*

Ett av de bidrag som idag ligger nära denna idétradition är en del av det statliga stödet till Riksidrottsförbundet som årligen fördelar cirka 500 miljoner kronor till idrotten. En av rubrikerna i statens proposition om idrotten för 2000-talet (1998/99:107) lyder: "Statens stöd till idrotten – en del av välfärdspolitiken" (s. 11). Man skriver längre fram i samma proposition vidare att:

*"Regeringen delar idrottsutredningens bedömning att Riksidrottsförbundets fördelning av statsbidrag till idrottsrörelsen utgör myndighetsutövning. [...] Det bör ske i enlighet med vad regeringen närmare bestämmer." (s. 51)*

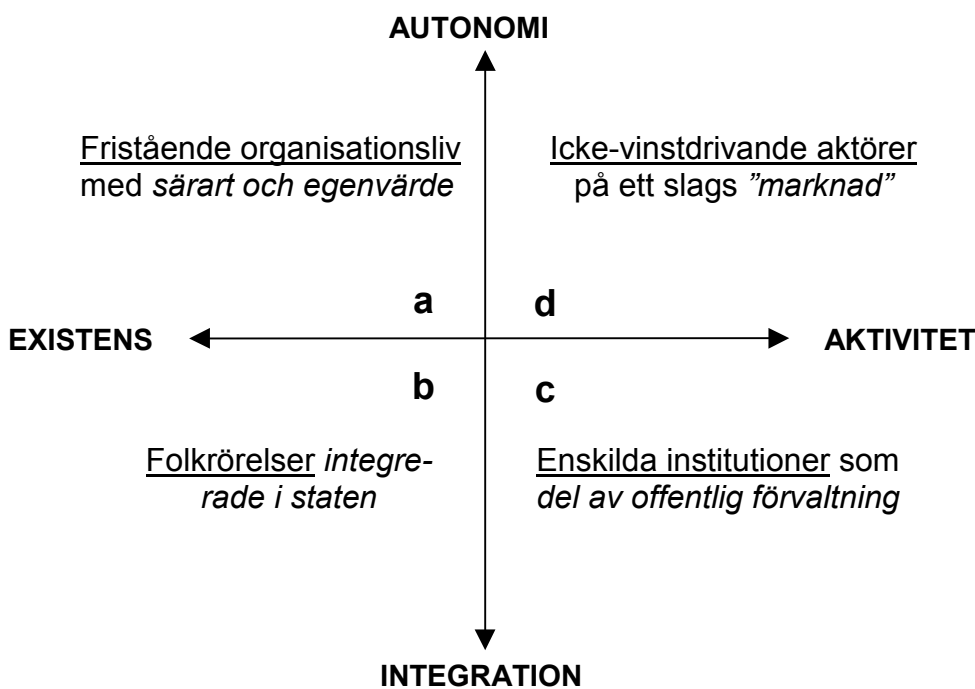
I en av statens offentliga utredningar (SOU 1998:76) beskriver man under en av rubrikerna (s. 14) vad som betecknas som "RF:s myndighetsuppgifter". Riksidrottsförbundet (RF) har alltså att "i myndighets ställe" fördela statsbidraget till idrotten. Utifrån ett statligt perspektiv betraktas därmed RF åtminstone i delar av sin verksamhet som en myndighet och kan följaktligen ses som mer eller mindre underställd den svenska regeringen.

Ett annat tydligt exempel på en konkret bidragslösning som utformats i denna idétradition är statens omfattande ekonomiska stöd till folkbildningen. I ovan nämnda utredning "Utredningen för Statens utvärdering av folkbildningen 2004" skriver författarna följande om stödet:

*"Regeringen har slagit fast vissa syften med sin bidragsgivning. Statsbidraget ska medverka till att stärka demokratin, bredda kulturintresset samt öka enskildas engagemang i samhällsutvecklingen. Utbildning som syftar till att överbrygga utbildningsklyftor ska prioriteras. Med dessa syften som grund uppdrar regeringen åt Folkbildningsrådet varje år att dels fördela statens bidrag, dels redovisa och följa upp samt utvärdera effekterna åt rådets bidragsgivning och i vilken utsträckning denna leder till att statens syften förverkligas." (s. 14)*

Regeringen ger alltså dels Folkbildningsrådet konkreta direktiv för vad bidraget ska åstadkomma, dels ges Folkbildningsrådet i uppdrag att fördela, redovisa och följa upp det statliga stödet. Ett tydligt korporativt arrangemang, således.

**Figur 4.** Fyra idétraditioner



c) Enskilda institutioner som en del av offentlig förvaltning

Den tredje position vi finner i vår analys är att man från statens sida betraktar och behandlar organisationerna som verktyg för staten och olika statliga strävanden. I detta perspektiv blir organisationerna närmast betraktade som

ett slags "semi-offentlig" förvaltning. Vi beskriver den roll eller funktion som organisationernas ges i denna idétradition med uttrycket "enskilda institutioner som en del av offentlig förvaltning" och därför blir ersatta för denna verksamhet specifikt. Detta stöd baserar sig exempelvis på mängd genomförd verksamhet och är i dagsläget egentligen den enda typ av stöd som stiftelser kan få.

Ett av de få tydliga exempel som vi hittar på detta är det statliga anslaget till vad som inom högskolesystemet kallas "enskilda utbildningsanordnare". När vi tittar på landstings- eller kommunal nivå förekommer detta synsätt relativt ofta. Gränsen mellan de två idétraditionerna där organisationerna antingen ses som en integrerad del av staten eller som ett verktyg för staten kan upplevas som otydlig. Med ett exempel från statens betänkande av frivilligorganisationsutredningen, "Frivilligheten och samhällsberedskapen" (SOU 2001:15), kan vi tydliggöra denna skillnad:

*"Totalförsvarets utformning och beredskap måste ytterst anses vara en statlig angelägenhet. Det innebär att även den del av totalförsvarsverksamheten som bygger på ett ideellt engagemang måste styras av ett politiskt beslutat regelverk. Statsmakterna – riksdag och regering – skall utforma ramarna för den frivilliga försvarsverksamheten." (s. 24)*

Med andra ord är ett viktigt inslag i denna idétradition att staten, genom att besluta om spelreglerna, kan styra verksamheten. Det finns dock en spänning mellan denna position och en där organisationernas betraktas som mer självständiga. Detta tydliggörs ytterligare längre fram i samma utredning, då man diskuterar faran med ett alltför nära samarbete mellan stat och den ideella verksamheten:

*"De frivilliga totalförsvarsorganisationerna får inte bli så beroende av offentligt stöd att de övergår till att bli rena annex till de beredskapsansvariga samhällsorganen. Organisationerna måste kunna bevara ett starkt medlemsinflytande, samtidigt som de utvecklar sin verksamhet och profileras sig som viktiga aktörer i totalförsvaret." (s. 131)*

Det finns vidare, i vissa av texterna, ibland en tydlig spänning mellan å ena sidan de båda folkrörelsetraditionerna och å andra sidan de statliga rationaliseringssträvandena. Till exempel skriver man just när det gäller de frivilliga försvarsorganisationerna (SOU 2001:15):

*"Frivillig totalförsvarsverksamhet bör betraktas som en av många folkrörelser i samhället. Det finns inget undantag för frivilligförsvaret när det gäller krav på mål- och resultatstyrning eftersom det rör sig om delvis statligt finansierad verksamhet." (s. 137)*

När det gäller styrningen av bidragen till dessa organisationer tycks det alltså inte vara någon tvekan om vad som gäller. Man skriver i rapporten (SOU 2001:15), och här känner vi direkt igen samtalet från kapitel 2, att: "Grundpelarna enligt den modell som gäller för statsmakterna (VESTA-

rapport nr 2 1998), kan tillämpas även för uppdragsgivning till frivilliga totalförsvarsorganisationer.” (s. 143)

Ett annat exempel på bidrag som idag ligger nära denna idétradition är Folkhälsoinstitutets projektbidrag till ”frivilligorganisationer”. Institutet lämnar bidrag till ideella organisationer inom områdena alkohol och narkotika, allergi, våld och tobak. I statens utredning ”Vad får vi för pengarna – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området” (SOU 1998:38) skriver man att institutets projektmedel utgör ”medel för myndighetens arbete med att uppnå sina effektmål och verksamhetsmål” (s. 84). För att bidragen ska kunna fungera som verktyg i statens myndighetsutövning kräver institutet att organisationerna i sina projektansökningar detaljerat redogör för vad som ska ”uppnås inom projektet” och ställer samtidigt frågor som:

*”[...] vilken/vilka målgrupper vänder sig projektet till, hur skall det genomföras och hur skall resultaten av projektet beskrivas, mätas och värderas i förhållande till målet för projektet. Därtill skall en projektbudget lämnas innehållande totala intäkter och kostnader.” (s. 82)*

Statens Folkhälsoinstitut lägger också stor vikt vid uppföljning och utvärdering av bidragen, där man utöver organisationernas egen information även använder sig av myndighetens egna eller externa utvärderare. Förutom Statens Folkhälsoinstitut fördelar även andra myndigheter, till exempel Socialstyrelsen, liknande bidrag som passar väl in – ”enskilda institutioner som del av offentlig förvaltning”.

#### d) Icke-vinstdrivande aktörer på ett slags ”marknad”

Den idétradition som det har varit svårast att idag finna konkreta exempel på i den statliga bidragsgivningen är den i vilken organisationerna betraktas som ”icke-vinstdrivande aktörer på ett slags ’marknad’”. Svårigheterna har att göra dels med att vi i analysen har fokuserat på offentligt material som behandlar de statliga bidragen och inte, till exempel, material som behandlar offentlig upphandling. Det är svårt, närmast definitionsmässigt, att föreställa sig förekomsten av bidrag på någon form av ”konkurrensutsatt marknad”. Tanken på någon form av bidrag är närmast kontraintuitiv när det gäller olika försök att upprätta marknadslösningar. Detta är också någon författarna pekar på i den rapport på temat som man har tagit fram vid Svenska Kommunförbundet (Hallgren, Hilborn et al. 2001). Effekterna av denna vision kommer alltså i första hand inte att formuleras i termer av bidrag utan snarare som ”entreprenader”, ”upphandling”, ”köp av tjänster” eller ”kontrakt”.

Troligen handlar det också om att konkurrenstänkandet som idétradition är relativt nytt för statsförvaltningen som helhet, även om det redan har kommit att få starkt fäste inom vissa delar. Man skulle alltså kunna spekulera i att denna tradition ännu inte har nått den statliga bidragsgivningen utan i första hand kommit att appliceras på delar av den egna, statliga, verksamheten. Dock finns det flera exempel på hur denna tradition, också när det

gäller staten i relation till organisationerna, kommer till uttryck i statens egna texter.

En betraktare som Lundström antyder att konkurrensvisionen ännu inte är etablerad, och lyfter fram det faktum att modellen driver fram en utveckling av verktyg (han kallar det ”teknologier”) för att kontrollera och följa upp den verksamhet som placeras i denna idétradition (Lundström 2004). Han skriver vidare:

*”Samtidigt är – och det är viktigt att understryka – en förutsättning för en välfungerande utkontraktering baserad på anbudsförfarande en noggrann specificering av hur tjänster skall utföras. Det behövs kontroll och utvärderingar av utförandet och i sista hand sanktioner om inte tjänsterna sköts på överenskommet sätt. Den kontraktskultur som hör NPM till har med andra ord till sig kopplat teknologier (eller i vart fall målsättningar om att skapa teknologier), med ett program för kontroll och övervakning av utförarna. Det är naturligtvis också en kontroll som frivilligorganisationer kan komma att bli föremål för.” (s. 44)*

Riksrevisionsverket har utarbetat ett antal rapporter om hur andra organisationer än statliga myndigheter ska hanteras i relation till det statliga regelverket (RRV 20-92-1023). I rapporterna tar RRV upp upphandling av tjänster istället för organisationsbidrag och tar Folkbildningsrådets verksamhet som ett exempel på ett område som lämpar sig för upphandling, se även (Statskontoret 2003:84). Man menar vid RRV att det är oklart vad Folkbildningsrådet är för typ av organisation och vilket regelverk som ska gälla för rådet. Man anser att, utifrån en effektivitetssynpunkt, detta betyder att dagens lösning sätter konkurrensen mellan olika aktörer ur spel. Bland annat menar man att det är svårt för nya aktörer att komma in på ”marknaden”.

Ett annat exempel på denna position märker vi när det gäller idrotten. Idrotten betraktas idag ofta av många som ett av de starkaste fästena för ideella eller idéburna organisationer i Sverige. Idrottsrörelsen och dess organisationer har här haft en i det närmaste fullständigt dominerande ställning. Samtidigt ser vi i statens idrottspolitik exempel på hur konkurrensvisionen har fått genomslag även på detta område (proposition 1998/99:107). Regeringen föreslår i sin proposition en statlig ”idrottspolitik för 2000-talet”. I denna proposition menar man bland annat att idrott ”skall bedrivas på konkurrensneutrala och marknadsmässiga villkor.” (s. 1) Mer uttalat tycks det handla om elitidrotten, om vilken man skriver följande:

*”En medvetenhet om att elitidrotten också till viss del består av kommersiell underhållning som har ett värde genom att den ger många människor förströelse och glädje, men som bör bedrivas utan offentliga subventioner.” (s. 27)*

Ett intressant fall i denna idétradition som visar hur konkurrensvisionen har fått ett genomslag i samtalet om de olika statliga stöden är Expertgruppens för studier i offentlig ekonomi (ESO) rapport ”Det offentliga stödet till par-

tierna – Inriktning och omfattning” (Ds 1994). I rapporten granskas det statliga partistödet ur ett ’kameralt’ perspektiv med argumentationen att eftersom det är så pass viktigt är det nödvändigt med studier av stödets ’måluppfyllelse’ och ’effektivitet’. I en kommentar till stödets tillämpning skriver man att ”Syftet med reglering, insyn och kontroll bör vara att säkerställa konkurrens mellan partier” (s. 45).

### **Bidragen i statsliggaren (ett test)**

I kapitel 3 presenterades en modell för att systematisera de olika idétraditionerna. Ovan prövade vi modellen på ett urval offentliga texter om statens relationer och bidrag till organisationerna. Här applicerar vi nu, i ett första försök, modellen på de faktiska statliga bidragen och anslagen till organisationerna, i huvudsak så som de framträder utifrån den sammanställning som arbetsgruppen vid Statskontoret tagit fram ur den så kallade statsliggaren för år 2003. Dessa bidrag har vi kompletterat med ett par ytterligare anslag.

Vi kategoriserar och lägger samman bidragen i Statskontorets sammanställning, i några fall kompletterade med ytterligare information om bidrag och anslag. Totalt handlar det om ungefär 7,4 miljarder kronor. Cirka 70 procent av dessa medel går att hänföra till tolv stora bidrag/anslag (större än 100 miljoner kronor), till exempel till folkbildningen eller till ”enskilda” organisationer inom biståndsarbetet via Sida.

Totalt har vi alltså arbetat med bidrag och anslag motsvarande cirka 7,4 miljarder kronor. Statskontorets genomgång av statsliggaren uppgår till ungefär 6 miljarder kronor. Till dessa har vi fogat dels bidragen till de enskilda vägföreningarna (drygt 600 miljoner kronor) från Näringsdepartementet. Dels räknar vi in ungefär 270 miljoner kronor som utgår till ”enskilda utbildningsanordnare” inom högskoleområdet från Utbildningsdepartementet.

När vi, mycket tentativt och experimentellt, kategoriserar bidragen utifrån vår modell, finner vi att den största summan uppträder i kategori (b): ”integrerade folkrörelser”. Här återfinner vi bidrag och anslag till en total summa av ungefär 3,2 miljarder kronor. De bidrag som vi placerar här omfattar bland andra *Bidrag till centrala idrottsorganisationer* och *Bidrag till folkbildningen*. Totalt uppgår de bidragsbelopp som vi klassificerar i den näst största gruppen (c) ”enskilda institutioner som en del av offentlig förvaltning” till ungefär tre miljarder kronor. Här placeras till exempel *Sidas stöd till enskilda organisationers biståndsverksamhet* respektive *Försvarmaktens stöd till frivilliga försvarsorganisationer*.

I den tredje kategorin, (a) ”fristående organisationsliv”, placerar vi bidrag som sammanlagt uppgår till cirka en miljard kronor. Exempel på bidrag som vi menar kan hänföras till denna idétradition är bland andra *Stöd till politiska partier* och *Bidrag till allmänna samlingslokaler*. Slutligen, den i pengar räknat minsta kategorin, är (d) ”icke-vinstdrivande aktörer på en marknad”. Här har vi i statsliggaren för 2003 endast kunnat identifiera två bidrag, *Bidrag till svensk undervisning i utlandet* och *Köp av arbetsmarknadsutbildning*. Dessa uppgår sammanlagt till en summa av 120 miljoner kronor.

Observera att kategoriseringen av de olika bidragen ovan endast ska ses som en grov illustration till vår tidigare text och den konceptuella modellen.



Kunskap om vissa bidrag saknas. Vi har endast haft bristfällig information om de exakta förutsättningarna för de flesta bidrag och saknar helt kunskap om volymen av vissa former av ekonomiska transfereringar. Detta gäller till exempel för vad som kallas ”anslag”. Detta, i kombination med svårigheten att vissa bidrag kännetecknas av fler än en idétradition, gör att detta endast är mycket preliminära uppskattningar. För att komma vidare i denna typ av analys krävs dels mer information. Dels måste vi kunna följa enskilda bidrag över tid, vilket kräver analys av hur det såg ut när de inrättades och vilka förändringar som har gjorts. Detta för att mer rättvisande bedöma vilken eller vilka av idétraditionerna som kan sägas ligga till grund för bidraget.

Trots dessa brister och obalanser i materialet menar vi att våra resultat ändå måste ses som tydliga indikationer. Organisationerna tycks i huvudsak, utifrån vad vi kan utläsa ur Statskontorets sammanställning, få bidrag eller anslag när de lägger sig nära staten och dess förvaltning (sammanlagt cirka 6,2 miljarder kronor). En totalt sett mindre mängd statliga resurser går till organisationerna i deras egenskap av självständiga aktörer (cirka en miljard kronor). För kategori (d) kan det dock vara värt att än en gång notera att vi inte har tillräckligt med information om myndigheters entreprenader eller köp av tjänster från idéburna organisationer.

## 5. Statsbudgeten för 2004 – en ögonblicksbild

---

I detta kapitel tar vi avstamp i den svenska statens budget för 2004. Den svenska statsbudgeten är strukturerad utefter 27 så kallade utgiftsområden, till exempel rättsväsende, internationellt bistånd eller regional utveckling (se bilaga 1). I analysen fokuserar vi på det språk och de begrepp som används för att beskriva det civila samhället och relationen till dess aktörer, i de texter som förklarar verksamheterna inom utgiftsområdena. Sammantaget har vi funnit och arbetat utifrån ett drygt 100-tal begrepp som relaterar till dessa organisationer eller deras verksamhet, exempelvis föreningsliv, ideellt arbete, kvinnoorganisation, stiftelse eller enskilda organisationer.

Det är inte helt enkelt att ur statsbudgeten kunna utläsa hur olika fenomen som utgiftsområden, politikområden, departement och myndigheter exakt förhåller sig till varandra. En tumregel verkar dock vara att ett politikområde i huvudsak verkar ligga samlat inom ett och samma departement, som också kan omfatta flera politikområden. Utgiftsområden kan däremot skära över departementsgränser och tycks även på något sätt vara överordnade olika politikområden. Ansvar för de olika myndigheterna ligger i sin tur i regel placerade under ett huvud- eller moderdepartement. På så sätt hittar vi till exempel Socialstyrelsen placerat under Socialdepartementet medan Sida återfinns under Utrikesdepartementet.

Av de 27 olika utgiftsområdena finns det 12 inom vilka man överhuvudtaget inte nämner någon form av organisation, eller ens länk till organisation, inom det civila samhället. Av övriga 15 utgiftsområden finner vi en något mer omfattande eller medveten användning av denna typ av begrepp och resonemang inom fem områden. Dessa fem utgiftsområden kommer vi att kommentera i särskild ordning nedan. Dessa fem utgiftsområden är: (UO 06) *Försvar samt beredskap mot sårbarhet*, (UO 07) *Internationellt bistånd*, (UO 09) *Hälsovård, sjukvård och social omsorg*, (UO 16) *Utbildning och universitetsforskning* samt (UO 17) *Kultur, medier, trossamfund och fritid*. Inom resterande områden (tio stycken) finns det ibland explicita hänvisningar till olika typer av organisationer, men då oftast inte sätta in i något större sammanhang. Vi ger i kapitel avslutning några exempel på detta.

I det följande är det, om inget annat sägs, endast de texter som ligger under respektive utgiftsområde som har använts för analysarbetet och som refereras i vårt arbete. Det finns självklart flera både interna och externa specialrapporter inom departement och olika myndigheter, där just dessa organisationer står i fokus, se t ex (SOU 2001:15; SÄPO 2001). Där återfinns vi ofta också en något mer nyanserad begreppsvärld. Men sinsemellan är språkbruk och förhållningssätt gentemot organisationerna i dessa rapporter eller studier fortfarande mycket olika. I det följande är det dock endast de texter som direkt förekommer i statens budget för 2004 som behandlas. De sidhänvisningar som förekommer vid citat eller exempel utgår också utifrån

dessa texters interna sidnumrering. Enklast hittar man den aktuella statsbudgeten och dess delar via svenska regeringens hemsida, på Finansdepartementets hemsidor ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)).

## Försvaret

Nedan analyseras i korthet de fem utgiftsområden i den svenska statsbudgeten där det civila samhället och dess organisationer anses ha någon form av, inom området, central eller viktig roll. Inom dessa områden tycks också (möjligen som en följd av organisationernas uppfattade betydelse) en delvis egen terminologi i flera fall ha utvecklats. Man använder alltså egna begrepp för att beskriva dessa organisationer och statsapparaternas relationer till dessa. I texterna till några av utgiftsområdena märker vi dessutom att det förekommer flera parallella begreppssystem.

Inom *försvaret* (UO 06) är begreppet ”frivilliga försvarsorganisationer” helt dominerande. Totalt används det femtiotalet gånger i texten. Det är organisationer som Riksförbundet Sveriges Lottakårer och Centralförbundet för befälsutbildning, men också till exempel Brukshundsklubben och Svenska Röda korset. Som frivillig försvarsorganisation räknas totalt 23 stycken organisationer med drygt 730 000 medlemmar (2002). Rollen för dessa organisationer beskrivs på följande sätt:

*”Regeringen menar att de frivilliga försvarsorganisationerna fortsatt skall ha till uppgift att förse vissa av de nationella skyddsstyrkorna med bl.a. förplägnads-, sjukvårds-, transport-, lednings-, marin- och sambandskompetens. Utöver detta bedömer regeringen att personal ur de frivilliga försvarsorganisationerna fortsatt kommer att utgöra en resurs, t.ex. som instruktörer vid grundutbildning eller som kompetensutvecklare av totalförsvarspliktiga och befäl. [...] De [frivilliga försvarsorganisationerna] kommer även fortsättningsvis att fylla en viktig roll i Försvarsmaktens och övriga totalförsvarets folkförankring.” (s. 57)*

Exempel på andra i sammanhanget relevanta begrepp som används i budgettexten är ”förbund” respektive ”frivilligrörelser”. Ett exempel på hur det kan låta när man i texten avhandlar frågan om avtalsbunden personal från de frivilliga försvarsorganisationerna inom totalförsvaret:

*”Regeringen anser det vara oroande att frivilligrörelserna alltför inte kan uppnå de mål Försvarsmakten satt upp i fråga om antalet avtalsbundna och avser därför följa utvecklingen. Positivt är dock att den stödjande verksamheten i Estland, Lettland, Litauen, Polen och Ryssland har blivit etablerad och efterfrågad. Samtliga dessa stater har framfört önskemål om att samarbetet bör fortsätta.” (s. 35)*

Försvarsmakten fördelade under 2002 till frivilliga försvarsorganisationer dels ett organisationsstöd om drygt 50 miljoner kronor, dels ersättning för dessa organisationers utbildningsverksamhet på ytterligare 130 miljoner kronor (s. 35).

*"Av totalt 23 frivilliga försvarsorganisationer har tio organisationer haft uppdrag inom det civila försvaret. Totalt har 29 miljoner kronor fördelats i organisationsstöd till de frivilliga försvarsorganisationerna för deras ledning, administration, totalförsvarskommunikation, rekrytering, ungdomsverksamhet och funktionärsutbildning." (s. 78).*

## **Biståndet**

Inom *biståndet* (UO 07) förekommer två centrala begrepp. Det första är "enskilda organisationer", vilket används vid 16 tillfällen i budgettexten. Dessa organisationer har en egen rubrik och i huvudsak refererar man med begreppet till de svenska ideella organisationer som är mottagare av pengar från Sida. Det andra begreppet är "civilsamhälle" (som förekommer elva gånger), vilket främst handlar om att beskriva motsvarande organisationer i mottagarländerna. Ett exempel på hur man formulerar sig i texten till detta utgiftsområde:

*"Svenska enskilda organisationer fortsätter att fylla en mycket viktig roll i stärkandet av det civila samhället i samarbetsländerna." (s. 17)*

I ett annat exempel skriver man under rubriken "Enskilda organisationer":

*"Målet för verksamhetsgrenen är att främja utvecklingen av ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle och stärka de lokala samarbetsorganisationerna i utvecklingsländerna." (s. 39)*

När det gäller det språk som används för att fånga och beskriva denna typ av organisationer och deras verksamhet i mottagarländerna, utgår man alltså ifrån ett perspektiv där dessa ingår i ett civilsamhälle. När det gäller motsvarande organisationer i Sverige som deltar i biståndsarbetet har man däremot ingen annan bestämmning än att dessa är "enskilda" (till skillnad från statliga aktörer).

I detta, att man använder olika begrepp för samma typ av organisationer när de befinner sig i olika länder, tycks man inom utgiftsområdet ironiskt nog inte riktigt ha hunnit i kapp sig själv. Under 2002 bildades nämligen något som heter Sida Civil Society Center, där man i huvudsak riktar sig till svenska organisationer. Om detta center skriver man i den aktuella budgettexten:

*"Verksamheten har under 2002 börjat ta form i samarbete med enskilda organisationer. Verksamheten har under året genomfört erfarenhetsutbyte, utbildning, och seminarier om resultatmätning och kommunikation. Utfallet för verksamhetsgrenen Enskilda organisationer har ökat jämfört med föregående år [...]" (s. 39)*

Verksamheten på detta område har tydliga internationella kopplingar, vilket även gäller utvecklingen av fältets terminologi. Viktig inspiration till språket hämtas från ett internationellt biståndssammanhang. När det därför gäll-

er dessa organisationer och deras verksamhet kan vi nog anta att det inte dröjer särskilt länge innan också de svenska organisationerna kallas "civilsamhälle" även på svenska och i statsbudgetsammanhang. Detta trots att begreppet åtminstone tidigare har varit (parti)politiskt känsligt att använda utanför ett internationellt sammanhang.

Exempel på andra begrepp som används inom detta utgiftsområde är "partier" eller "partianknutna organisationer". Man skriver också om "befrielse rörelser", "lokala samarbetsorganisationer" och "humanitära organisationer" respektive om "människorätts-", "hjälp-" och "terroristorganisationer". Även "medborgerligt deltagande" förekommer som begrepp i texten, men det handlar då också uteslutande om situationen i mottagarländerna.

## Vård och omsorg

Området *hälsovård, sjukvård och social omsorg* (UO 09) är ett av de viktigaste utgiftsområdena, för att förstå traditioner och modeller i statsapparaten när det gäller förhållningssättet till det civila samhället. Dels tycks det som om vi i texterna kan spåra några olika traditioner och modeller när det gäller idéburna organisationer. Vilket också är naturligt med tanke på den komplexitet man försöker hantera genom att lägga samman så pass olikartade verksamheter inom ett och samma utgiftsområde. Dels handlar det sammantaget om betydande resurser som transfereras till dessa organisationer. Dels verkar det som om flera av de delområden som ingår inom det samlade utgiftsområdet är under förändring. Detta gäller inte minst relationen just till det civila samhället och dess organisationer.

Inom utgiftsområdet märker vi flera parallella sammanhang i vilka hänvisningar till organisationer i det civila samhället förekommer, direkt eller mer indirekt. På så sätt liknar detta utgiftsområde mindre de två tidigare presenterade områdena (försvar respektive bistånd) där de samtal som förekommer är relativt entydiga. Inom dessa områden finns det egentligen bara ett sätt på vilket departement och myndigheter inom utgiftsområdet har relationer till organisationer i det svenska civilsamhället. Istället påminner förhållningssättet till det civila samhället för detta omfattande område (statens budget för vård och omsorg), om den vi återfinner inom UO 16 Utbildning (och universitetsforskning) respektive UO 17 Kultur (med mera).

Till skillnad från UO 16 (utbildning, se nedan), som också är viktigt för att förstå statens förhållningssätt till organisationerna, tycks däremot det här utgiftsområdet vara mer osammanhängande. Som området sätts samman och presenteras i budgettexten verkar det inrymma en större mångfald av verksamheter och samband. Sambanden tycks dessutom vara relativt oklara och komplicerade mellan olika typer av verksamheter och enheter. Inom området utbildning och forskning tycks de olika verksamheterna i huvudsak vara strukturerade och beskrivna i form av en sekventiell kedja. Olika typer av aktiviteter följer i beskrivningarna mer eller mindre logiskt på varandra, vilket är naturligt med tanke på områdets karaktär. Inom UO 09 (vård och omsorg) tycks det istället handla om ett antal parallella system där länkarna mellan dessa system inte alltid är tydliga att följa.

Ansvarsområden mellan systemen inom utgiftsområdet tycks vidare delvis oklara och aktörer inom olika verksamheter verkar ibland även vara i konflikt med varandra. Generellt verkar det också vara så att hänvisning till idéburna organisationer främst förekommer inom det sociala området. I de delar som handlar om sjukvården tycks man istället helt och hållet ha utelämnat dessa organisationer som en egen kategori. Antagligen betraktar man helt enkelt inom just sjukvården fortfarande dessa aktörer som delar av den offentliga vårdapparaten. Organisationerna är närmast att betrakta som "enskilda institutioner som del av offentlig förvaltning", med vårt sätt att beskriva förhållningssättet i tidigare kapitel.

När vi analyserar texten för området framkommer det att man i olika sammanhang ser det civila samhällets organisationer i ett antal funktioner. Vi kan dela in dessa funktioner i några huvudkategorier. Dels ses organisationerna utifrån (a) ett "producentperspektiv". Dels förekommer begrepp som lyfter fram dem utifrån (b) den "målgrupp" eller "fråga" de arbetar med, dels används en terminologi i vilken man fokuserar på (c) "huvudmannaskapet". Med detta menar vi att de grupper som formellt kontrollerar eller äger organisationen står i fokus istället för till exempel verksamhetens art. För de två kategorierna (b) och (c) är gränsen inte alltid klar och man blandar ibland från de olika begreppsvärldarna. Avslutningsvis diskuteras i detta stycke betydelsen av organisationernas (d) "verksamhetsområde", (e) deras speciella "form" respektive (f) säregna "attribut" som grund för terminologin.

(a) Utifrån "producentperspektivet" ser man i budgettexten exempel på att de ideella organisationerna ses som "leverantörer av offentlig service" respektive som "vårdgivare som skapar mångfald":

*"Större kommuner och landsting har också bättre möjlighet att anlita ett relativt diversifierat utbud av verksamheter, från verksamheter i egen regi till verksamheter som bedrivs av privata företag, ideella organisationer och stiftelser." (s. 135)*

*"Regeringen uttalade i den nationella handlingsplanen [...] att förutsättningar bör skapas för en ökad mångfald av vårdgivare i den öppna vården och omsorgen genom att fler privata, kooperativa och ideella vårdgivare ges möjlighet att sluta avtal med sjukvårdshuvudmännen. Det är emellertid viktigt att inte kommersiella intressen tillåts ta överhanden och försvåra möjligheterna att upprätthålla en sjukvård som är demokratiskt styrd, solidariskt finansierad och ges utifrån behov." (s. 34)*

(b) Utifrån ett delvis annat perspektiv talar man i texten istället explicit om organisationerna utifrån de "grupper" dessa vänder sig till eller deras "frågor".

*"Bidrag från detta anslag lämnas till nykterhetsorganisationer och andra organisationer som arbetar med att stödja och hjälpa missbru-*

*kare eller med alkoholskadeförebyggande verksamhet och fördelas av Socialstyrelsen.” (s. 79)*

*”[...] bidrag till organisationer som arbetar för utsatta barn och deras familjer samt till organisationer som arbetar för att motverka våld mot kvinnor och barn samt medel för andra insatser i syfte att motverka våld mot kvinnor.” (s. 140)*

(c) Även organisationernas ”huvudmannaskap” förekommer som bestämning (till exempel ”brukarkooperativ”), men inte alltid renodlat utan ofta blandas denna typ av bestämning med andra typer, till exempel:

*”Under 1990-talet har inslaget av privata aktörer ökat inom hälso- och sjukvården. Personal- eller brukarkooperativ, ideella organisationer samt privata företag och aktiebolag har i ökad utsträckning slutit avtal med landstingen om att utföra hälso- och sjukvårdstjänster.” (s. 20)*

Man försöker i texten ibland även fånga in att det ibland handlar om organisationer som jobbar för olika grupper, utan att personer ur dessa grupper nödvändigtvis är verksamma i organisationen. Båda kategorierna av organisationer förekommer i samtalet. Ett sätt att hantera den problematik som man upplever med detta är att göra huvudmannaskapet centralt i konstruktionen av det begrepp som används. När det gäller strävan efter att stärka brukarinflytandet i arbetet för att motverka fattigdom och social utestängning ser vi exempel på just detta.

*”[...] regeringen beslutat att inrätta en delegation för brukarinflytande i sociala utvecklingsfrågor med brett deltagande från brukarna och deras organisationer. Delegationen skall utgöra ett samrådsorgan mellan den offentliga sektorn och frivillig- och brukarorganisationerna i syfte att mobilisera samtliga aktörer i arbetet mot ekonomisk och social utsatthet.” (s. 136)*

Specifikt används här begreppen ”brukarorganisation” respektive ”frivilligorganisation” för att göra denna distinktion. Trots en medvetenhet om skillnaden är man dock inte alltid stringent i sin terminologi. När det gäller anslaget för insatser mot aids och hiv (närmare 60 miljoner kronor) ger man resurser till båda dessa typer av organisationer. Både de som vänder sig till, respektive de som kontrolleras av, ”brukarna”. För att fånga denna sistnämnda kategori kombinerar man dock i citatet nedan element ur kategoriseringen ovan – ”de hivsmittades frivilligorganisationer”:

*”De största stöden lämnas till Noaks Ark-Röda korset, RFSL och RFSU. Ekonomiskt stöd lämnas också direkt till de hivsmittades frivilligorganisationer på riksnivå.” (s. 72)*

Vi ser också att en annan typ av organisationsbestämning som istället utgår ifrån organisationens huvudmannaskap förekommer i budget texten. Tydliga exempel på detta är ”handikapporganisationer” (ett begrepp som förekom-

mer 23 gånger) respektive ”pensionärsorganisationer” (cirka 10 förekomster).

Vi finner vidare, när vi analyserar de olika begrepp som används, även exempel på att det (d) ”verksamhetsområde” inom vilket organisationerna ses som verksamma också används för att definiera dem (till exempel ”idrottsrörelsen”). Vidare hänvisar man i budgettexten ibland antingen till (e) organisationens speciella ”form” (exempelvis ”folkrörelse”, ”förening” eller ”stiftelse”) eller (f) något speciellt ”attribut” eller ”inslag” i verksamheten (till exempel det ”frivilliga arbetet”).

*”De frivilliga insatser som utförs inom framför allt förenings- och idrottsrörelsen, kompletterar de offentliga insatserna för barn och unga.” (s. 86)*

Som vi ser beskrivs i det här fallet till exempel idrottsrörelsens verksamhet som ett ”komplement” till offentlig verksamhet. Det är analogt med situationen för hur man betraktar bland annat de fackliga organisationernas arbete när det gäller uppsökande verksamhet inom utgiftsområde 16 (utbildning, se nedan). Organisationer ur det civila samhället som i andra fall är dominerande och egna kategorier inom sina respektive huvudområden (som till exempel idrott respektive arbetsmarknad) kategoriseras här alltså istället i termer av ”komplement” till offentlig verksamhet.

Begreppet ”frivilligorganisation” förekommer relativt ofta i budgettexten för detta område (15 gånger). Begreppet förekommer inte lika ofta inom området som till exempel termen ”enskilda organisationer” gör inom biståndet eller ”frivilliga försvarsorganisationer” gör inom försvaret.

Trots det tycks detta begrepp inom utgiftsområde 09 närmast ha börjat få karaktären av specialterminologi för just de organisationer inom civilsamhället som upplevs som socialt inriktade. (Eller möjligen åtminstone för organisationer som upplevs som att de har en tydlig ”social” dimension i sin verksamhet). Bestämningen ”frivillig” inom detta område tycks, i analogi med situationen inom till exempel försvaret, oftast förutsätta ytterligare bestämning, nämligen ”social” (jfr ”frivilligt socialt arbete”):

*”Det huvudsakliga folkhälsoarbetet bedrivs på regional och lokal nivå, dvs. inom landsting och kommuner, samt av frivilligorganisationer.” (s. 57)*

*”Statens folkhälsoinstitut skall även fortsättningsvis samarbeta med frivilligorganisationerna i det förebyggande arbetet.” (s. 72).*

*”Frivilligorganisationer på alkohol- och narkotikaområdet utför insatser av betydande värde och omfattning. På exempelvis alkohol- och narkotikaområdet når de [sic] frivilligorganisationerna fler människor med sina insatser än vad den kommunala socialtjänsten gör. Det uppsökande, rådgivande och motivationsskapande arbetet är omfattande och en allt större del av opinionsbildning, kunskapsspridning och förebyggande insatser sker genom de [sic] frivilligorganisationerna.” (s. 79)*



*"Frivilligorganisationer har en viktig uppgift att fylla både när det gäller att förebygga våld och att skydda utsatta kvinnor." (s. 138)*

## **Utbildning och forskning**

*Utbildning och universitetsforskning* (UO 16) är det utgiftsområde där vi inom ett och samma område tydligast och mest strukturerat finner flera olika begreppssystem och förhållningssätt. Systemen har utvecklats för att rama in organisationerna i det civila samhället. Flera olika typer av aktörer återfinns i texten, inom flera olika fält och i olika roller och funktioner. I detta påminner området i sin komplexitet närmast om situationen för den nyss presenterade situationen inom området vård och omsorg. Den påminner även om hur det ser ut för utgiftsområde 17 – "Kultur, medier, trossamfund och fritid".

För det första har vi folkbildningsfältet där dessa aktörer har givits helt egna begrepp, som också används i texten. De begrepp som används är "studieförbund" (c:a 20 gånger) respektive "folkhögskola" (c:a 30 gånger), men även det vidare begreppet "folkbildning" används hela sjuttioalet gånger. Det ska här med en gång sägas att all folkbildning inte nödvändigtvis utförs av ideella organisationer. Precis som att alla folkhögskolor inte heller är det. Men den logik som dominerar i fältet måste ändå anses vara väl förankrad i det svenska civila samhället och hos dess organisationer. Inom just detta fält (folkbildning) utgör alltså ett språk hämtat från det civila samhället ett slags språklig norm i samtalet.

Detta skiljer sig från situationen i alla tidigare diskuterade områden. Som ett exempel kan vi ta svenska försvaret. Här beskrivs det civila samhällets försvarsorganisationer med den extra bestämningen "frivilliga" (försvarsorganisationer), för att markera att dessa är någonting annorlunda än, och därmed skilt från, de "vanliga", statliga, försvarsorganisationerna.

Nästa fält inom utgiftsområdet utbildning där man diskuterar andra organisationer än de statliga eller kommunala handlar om grund- och gymnasieskolan (men även förskolan). Det begrepp som används i budgettexten är "fristående skolor", vilket i folkmun och media ofta kommit att kallas "friskolor". I texten skriver man till exempel:

*"Antalet grundskoleelever som läsåret 2002/03 fick sin undervisning i fristående skolor var 57 637, vilket är en ökning med 6 556 elever jämfört med föregående läsår." (s. 89)*

Ibland används i texten även en extra bestämning, "konfessionell inriktning eller motsvarande", för vissa av dessa fristående skolor, för att markera att skolans huvudman till exempel har en religiös inriktning. Tre gånger repeterar man i texten exakt samma budskap när det gäller relationen till just dessa skolor och deras huvudmän (s. 43, 75 och 155):

*"Skolverket skall därutöver genomföra en särskild inspektion av fristående skolor med konfessionell inriktning eller motsvarande." (s. 43)*

I allt väsentligt framträder de "fristående" skolorna, i motsats till folkbildningens aktörer, i något av en marginalposition i förhållande till de kommunala skolorna. Det är viktigt att notera att inte heller här är begreppet "fristående" entydigt med aktörer i det civila samhället. Även vinstdrivande skolföretag förekommer och omfattas av samma begrepp.

Det tredje fältet inom utgiftsområdet, där man hänvisar till aktörer inom det civila samhället, är universitets- och högskolesystemet. Dessa aktörer får då, precis som inom biståndet, bestämningen "enskilda" fogade till gruppnamnet och kallas antingen "enskilda utbildningsanordnare" eller "enskilda utbildningshuvudmän". Det handlar om aktörer som Ersta Diakonisällskap, Sophiahemmet och Stiftelsen Rödakorshemmet (s. 226). Men i den här gruppen finner vi också till exempel stiftelsen Chalmers tekniska högskola och stiftelsen Högskolan i Jönköping. Detta är två högskolor som åtminstone tidigare betraktades som statliga, utan någon egentlig bakomliggande huvudman annan än staten, men som nu formellt är uppsatta som självständiga stiftelser.

I ett belysande, och för hur man inom utgiftsområdet använder olika begrepp, väl sammanfattande stycke skriver man i budgettexten samlat om aktörer ur civilsamhället, inte bara de som är verksamma inom högskolesystemet:

*"Antalet fristående skolor utgör ett växande inslag inom förskola och skola. [...] Inom folkbildningen (folkhögskolor och studieförbund) är den enskilda verksamheten dominerande. Staten är huvudman för flertalet universitet och högskolor, men det finns inom politikområdet även ett antal enskilda högskolor." (s. 27)*

Inom högskolesystemet finner vi även stöd till forskarutbildning. Också här återfinns begreppet "enskilda utbildningsanordnare". Det är inte så förvånande, med tanke på att de tre institutioner utanför staten som har sådant tillstånd också är en delmängd av de aktörer som bedriver högskole- och universitetsutbildning:

*"Vid sidan av de statliga lärosäten som har tillstånd att ge forskarutbildning har också tre enskilda utbildningsanordnare sådant tillstånd, nämligen Handelshögskolan i Stockholm, Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping." (s. 120)*

Det finns även ett par annorlunda sätt att relatera till det organisationerna inom området. Med annorlunda menar vi än genom att via statsbudgeten finansiera olika former av utbildning, arrangerade av organisationerna. Förutom inom folkbildning, grundskola (inklusive förskola och gymnasium) samt universitet och högskola (inklusive forskarutbildning) återfinner vi ett samtal om organisationerna också i den text som rör forskningsfinansiering. Men nu för man i texten in ytterligare ett begrepp, denna gång lånat från den internationella arenan. Troligen har detta skett under inflytande av den internationellt samordnade statistikproduktionen på området, med tanke på det

begrepp som har valts. Man väljer här att kalla dessa aktörer för ”privata icke-vinstdrivande organisationer”.

*”De privata icke-vinstdrivande organisationerna finansierar en växande del av forskningen inom universitet och högskolor. Enligt Statistiska Centralbyrån finansieras sex procent av forskningen vid universitet och högskolor av sådana organisationer 2001.” (s. 256)*

Avslutningsvis finns ytterligare två intressanta sammanhang som inte direkt rör själva utbildningen eller forskningen. Det ena är ett anslag på cirka 50 miljoner kronor som går under beteckningen ”Bidrag till vissa organisationer för uppsökande verksamhet”. Dessa medel ska användas för personer som saknar grundläggande vuxenutbildning. Medlen administreras genom ett antal svenska centralorganisationer:

*”Anslaget finansierar bidragen till Företagarnas riksorganisation, Handikappförbundens samarbetsorgan, Landsorganisationen i Sverige, Lantbrukarnas riksförbund, Ledarna, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Sveriges fiskares riksförbund och Tjänstemännens centralorganisation för uppsökande verksamhet och utbildning i samhällsfrågor.” (s. 169)*

Ett par av dessa organisationer är alltså fackliga, vars arbete i detta fall beskrivs i termer av ”komplement” till den kommunala verksamheten. Vi ser alltså att man här blandar begrepp från ett fält där organisationerna har en central position – arbetsmarknad (”fackliga centralorganisationer”) – med språk från det statliga utbildningsfältet. Där ses idéburna organisationer istället som ett slags marginella aktörer och beskrivs därför i termer av just ”komplement” (s. 98):

*”Som ett komplement till den kommunala uppsökande verksamheten har fackliga organisationer m.fl. sedan 1997 fått medel för att bedriva uppsökande verksamhet främst riktad till korttidsutbildade inom sina medlemsgrupper. Syftet är att stödja organisationerna i deras arbete med uppsökande verksamhet för att utveckla formerna för denna. Bidraget får även användas till utbildning i samhällsfrågor för förtroendevalda inom organisationerna.”*

Det finns i texten exempel på ytterligare ett sätt inom utgiftsområdet att relatera till organisationerna i det civila samhället. I det fallet tycks det främst handla om de (parti)politiska organisationerna. Man verkar i detta sammanhang främst vara intresserad av överföring av kunskap och ideologi från organisationerna till skolan och dess elever.

*”Regeringen har därför givit myndigheten för skolutveckling i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial om förutsättningarna för skolan att samverka med politiska partier, deras ungdomsförbund och andra*

*samhällspolitiskt engagerade organisationer utifrån den demokratiska värdegrund som skall prägla hela skolans arbete.” (s. 79)*

Möjligen kan man även ana sig till ett försök från regeringens sida att råda bot på den för de partipolitiska organisationerna negativa medlemsutvecklingen. Främst har den oron kommit att handla om utvecklingen i de egna ungdomsorganisationerna. Tydligt länkas dessa i förslaget till utvecklingen av, och arbetet med, ett informationsmaterial för skolan. I och med det kan man anta att det också, åtminstone delvis, handlar om att skapa möjligheter för nyrekrytering av yngre medlemmar till organisationerna.

### **Kultur, medier, trossamfund och fritid**

Inom utgiftsområdet *Kultur, medier, trossamfund och fritid* (UO 17) har man, precis som när det gäller området vård och omsorg, att hantera en spretig mångfald av frågor och därmed även relationerna till många olika typer av ideella organisationer.

En viktig skillnad är dock att vi inom detta utgiftsområde idag dels finner en enhet med ett ansvar som mer eller mindre direkt relaterar till organisationerna och deras frågor. Enheten ligger organisatoriskt placerad vid Justitiedepartementet och heter ”Enheten för demokratiutveckling, mänskliga rättigheter, folkrörelsefrågor och idrott”. Det tycks även i huvudsak vara inom detta utgiftsområde som större delen av arbetet på det relativt nya politikområdet ”folkrörelsepolitik” (politikområde 30) återfinns (s. 117-130).

Detta innebär att vi i budgettexten för detta utgiftsområde hittar flest referenser till civilsamhällets organisationer. Samtidigt uppvisar texten den absolut största mångfalden av begrepp inom ett och samma område. Det finns i denna text till exempel ett drygt sextiotial referenser till ”föreningsliv” och här förekommer även begrepp som ”föreningskultur”, ”föreningsaktivitet”, ”ideell insats”, ”ideellt engagemang” och ”föreningsengagemang”. Och begreppet ”folkrörelse” återkommer hela åttio gånger (trettio gånger i samband med den nyss nämnda konstruktionen ”folkrörelsepolitik”, vilken vi kort kommenterar nedan). Utgiftsområdet omfattar ett flertal politikområden:

*”Utgiftsområdet består av politikområdena Kulturpolitik, Mediepolitik, Ungdomspolitik och Folkrörelsepolitik. Dessutom ingår delar av politikområdena Finansiella system och tillsyn, Forskningspolitik och Utbildningspolitik.” (s. 17)*

Man använder i texten också olika typer av än mer övergripande begrepp för att fånga hela bredden av organisationer, vilket är ovanligt. Exempel är ”ideell sektor” (förekommer 9 ggr), ”social ekonomi” (6 ggr) och ”civilsamhälle” (1 gång). Intressant i sammanhanget är att såväl ”icke-statlig” (12 ggr) som ”icke-kommersiell” (4 ggr) också förekommer. Det senare dock endast i samband med statlig eller offentlig verksamhet. Till exempel: ”Med fri entré på de statliga museerna skapas även ett öppet icke-kommersiellt rum där allmänheten kan mötas, diskutera och fördjupa sina kunskaper om kulturarvet” (s. 21). När det gäller ”icke-statlig” verksamhet

tycks detta handla om ett specifikt lokalstöd. Detta är inte enbart för ideella organisationer utan också kommersiella lokaler eller lokaler med andra offentliga huvudmän (t ex landsting eller kommun) kan komma ifråga:

*”Boverket har genom anslaget Stöd till ickestatliga kulturlokaler främjat tillgången till ändamålsenliga icke-statligt ägda och förvaltade kulturlokaler. Exempelvis har bidraget betalats ut till läns museer, övriga museer och teatrar.” (s. 52)*

*”Under detta anslag beräknas stöd till icke-statliga kulturlokaler för ny- eller ombyggnad inklusive handikappanpassning av musei-, teater- och konsertlokaler som tillhör någon annan än staten.” (s. 87)*

När det gäller referenser till speciella fält inom detta utgiftsområde är till exempel folkbildningen väl representerad med begrepp som ”studieförbund” (6 ggr), ”folkhögskola” (30 ggr) respektive ”folkbildning” (30 ggr). För ett annat centralt fält används begrepp som ”idrotten” (38 ggr), ”idrottsrörelse” (21 ggr) eller ”idrottsförbund” (21 ggr, inklusive ”Riksidrottsförbund”). När det gäller idrotten diskuterar man i texten även konkret behovet av ”ideella ledare”.

Andra typer av organisationer som förekommer frekvent i texten är ”trossamfund” (62 ggr, begreppet används till och med i områdets titel), ”samlingslokaler” (25 ggr) samt ”ungdomsorganisation” (22 ggr). Också ”Svenska kyrkan” (14 ggr), ”kvinnoorganisation” (12 ggr), ”friluftorganisation” (12 ggr) respektive ”fria grupper” (11 ggr) och ”musikföreningar” (8 ggr) förekommer ofta. När det mer specifikt gäller kulturområdet tycks det statliga engagemanget kanaliseras främst genom Kulturrådet. När det gäller Kulturrådet är det dock inte klart om eller i så fall hur man skiljer på statlig eller ideellt driven verksamhet. Utifrån budgettexten kan man inte uppfatta att man gör någon skillnad på organisationer i det civila samhället eller inom den offentliga sektorn. Ett undantag tycks dock vara de ”fria grupperna” samt de ”arrangerande musikföreningarna”:

*”Regeringen ser mycket positivt på Kulturrådets strävan att verka för förbättringar av de fria gruppernas villkor. [...] Enligt regeringens mening är det också viktigt att Kulturrådet fortsätter att följa upp hur kommuner, landsting och regioner medverkar till att förbättra de fria gruppernas villkor.” (s. 25)*

*”De arrangerande musikföreningarna spelar en viktig roll för att ett varierat musikutbud av god kvalitet skall kunna erbjudas på mindre orter runt om i landet. Det statliga stödet till de arrangerande musikföreningarna har i det närmaste fördubblats under senare år och utgör därmed ett betydande komplement till de bidrag som kommuner och landsting lämnar.” (s. 25)*

*”Regeringen har sedan 1997 successivt ökat stödet till de fria grupperna, som 2002 uppgick till ca 100 miljoner kronor (inklusive de arrangerande musikföreningarna). Sammanlagt fördelades ca 80,5 miljo-*

*ner kronor till de fria teater-, dans- och musikgrupperna under 2002, varav teatergrupperna stod för ca 52 miljoner kronor.” (s. 42)*

”Fri” tycks i det här sammanhanget indikera att man är skild från staten samtidigt som kategorin inte omfattar kommersiellt driven verksamhet. Intressant att notera är vidare att man även här (precis som inom områdena ”vård och omsorg” respektive ”utbildning” ovan) talar i termer av komplement. Men här gäller detta det statliga stödet i sig, som ses som ett komplement till andra intäktskällor.

Inom området faller slutligen ansvaret för vad som har kommit att rubriceras som en ”folkrörelsepolitik”. Det övergripande målet för denna politik är att ”människor skall ha bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar.” (s. 118) Vidare:

*”Dessutom omfattar politikområdet regeringens och dess förvaltningsmyndigheters dialog och samverkan med föreningslivet samt statistik, forskning och övrig kunskapsbildning om folkrörelser och föreningslivet i övrigt. [...] Folkrörelsepolitiken omfattar vidare anslagen för stöd till idrotten, allmänna samlingslokaler, kvinnoorganisationer och friluftsföreningar. Därutöver berörs anslag inom ett antal andra politikområden.” (s. 117)*

Med en direkt hänvisning till den något vidare bestämningen ”social ekonomi” utvidgar man intressant nog politikområdet till att också omfatta även verksamhet som bedrivs av stiftelser och kooperativ. Här markerar man också vikten av att dessa organisationer är fristående från den offentliga sektorn:

*”Politiken syftar också till att stödja och stärka den sociala ekonomin i samhället. Med social ekonomi avses organiserad verksamhet som primärt har samhällsrelaterade ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn. Sådan verksamhet bedrivs i första hand i föreningar, stiftelser och kooperativ. Verksamheterna har allmännytta eller medlemsnytta, inte vinstintresse, som främsta drivkraft.” (s. 118)*

Folkrörelsepolitiken beskrivs vidare i texten som ett komplement till ett stort antal andra politikområden med relationer till den ideella sektorn. Man pekar på att regeringen samråder med folkrörelser och andra typer av föreningar men att man ingenstans behandlar de generella frågor som rör hela den ideella sektorn:

*”Som tidigare nämnts behandlas frågor som rör den ideella sektorn och dess olika verksamheter inom i stort sett samtliga politikområden. I syfte att samordna regeringens folkrörelsepolitik tillsattes i september 2001 en interdepartemental arbetsgrupp. I arbetsgruppen ingår representanter från samtliga departement.” (s. 118)*

I arbetet med att koordinera regeringens och myndigheternas relationer till den ideella sektorn och dess organisationer har de statliga bidragen pekats ut som ett särskilt viktigt område. Man uppmärksammar i texten även organisationernas grundläggande autonomi, relativt både offentlig sektor samt i förhållande till näringslivet.

Vidare tydliggör man den spänning som existerar när det gäller bidragen, en spänning mellan organisationernas behov av självständighet och statens behov av kontroll:

*"Grundläggande värden för folkrörelsepolitiken är föreningarnas självständighet och oberoende, såväl gentemot den offentliga sektorn som gentemot det privata näringslivet. Samtidigt är det viktigt att säkerställa att skattemedel används på ett ändamålsenligt sätt. En viktig uppgift inom denna del av folkrörelsepolitiken är att finna vägar för att kunna kombinera statens behov av kontroll med föreningarnas behov av integritet och självständighet." (s. 118-119)*

### **"Rikets styrelse" och några andra områden**

Det finns några intressanta iakttagelser även inom de utgiftsområden där inte relationerna till de ideella organisationerna inte utgör ett lika centralt element i texten som inom de hittills redovisade. Här lyfter vi fram några centrala typer av relationer till det civila samhället och dess organisationer som inte har uppmärksamrats i de tidigare analyserade budgettexterna. Det handlar om de politiska partiernas funktion i rikets styrelse, men också om utomparlamentariska och andra kriminella rörelser som benämns inom bland annat den text som ligger till grund för budgeten för rättsväsendet. Avslutningsvis kommenterar vi också helt kort ett par intressanta kopplingar som vi finner inom miljöområdet respektive det utgiftsområde som behandlar näringslivet.

Något av en särställning bland organisationerna i det civila samhället intar de politiska partierna och alldeles särskilt märks detta inom det allra första utgiftsområdet budgeten – Rikets styrelse (UO 1). Man ansvarar inom området för demokratiutvecklingsarbetet och arbetet för att värna och fördjupa den svenska folkstyrelsen. Man skriver att man måste värna de traditionella kanalerna för inflytande och sträva efter ett medborgarinflytande mellan valen. Man fortsätter i en intressant passage:

*"De politiska partierna har också i framtiden en uppgift som huvudinstrument för den politiska maktutövningen och som bärare av folkviljan. [...] För att uppnå de långsiktiga målen för demokratipolitiken har regeringen som allmän utgångspunkt att se till att de som vill delta skall ges möjligheter för detta engagemang. Det handlar här om att undanröja hinder för medborgarnas egna initiativ, engagemang och vilja att ta ansvar." (UO 1, s. 14)*

Här ser vi för första (och enda) gången i statsbudgeten en antydning till att man tycks konstruera en viss typ av organisationer i det civila samhället

som överordnade den statliga verksamheten. I det här fallet handlar det om de politiska partierna i deras roll som "bärare av folkviljan". Samtidigt finner vi i samma text referenser till andra organisationer i det civila samhället som istället konstrueras som ett hot mot medborgarnas deltagande och säkerhet.

*"Bekämpandet av antidemokratiska rörelser och arbetet mot diskriminering fortsätter. Både polisen och åklagarväsendet ägnar fortsatt uppmärksamhet åt brott med rasistiska, främlingsfientliga, antisemitiska eller homofobiska inslag." (UO 1, s. 19)*

Även inom statens utgiftsområde 8 (Invandrare och flyktingar) uppmärksammas problemet med rasistiska organisationer. Men här kompliceras bilden ytterligare genom att man också försöker lösa problemet genom att arbeta tillsammans med och genom organisationer inom det civila samhället. Enligt en ny förordning ska Integrationsverket ge stöd:

*"[...] till verksamheter som bistår personer som vill lämna rasistiska och andra liknande grupperingar. Enligt förordningen får statligt stöd lämnas till organisationer eller stiftelser om verksamheten även finansieras med kommunala medel till ett belopp som inte väsentligt understiger det statliga stödet". (UO 8, s. 17)*

Såväl problemet (eller åtminstone del av det) som del av lösningen på problemet, ligger alltså, utifrån hur man i olika delar av budgeten beskriver arbetet, inom det civila samhället. Genom ekonomiska stöd till en typ av organisationer och deras verksamhet vill man stävja de negativa effekterna inom andra delar av det civila samhället. Ett något ironiskt exempel på hur begreppsanvändningen skiljer sig åt mellan olika departement märks här när vi jämför med det stöd som ges inom utgiftsområde 20, "Allmän miljö- och naturvård". Inom detta område är det just de "rasbevarande föreningarna" man väljer ut för att ge ekonomiskt stöd:

*"Under programmet för odlad mångfald, Sveriges program för växtgenetiska resurser (POM), har en strategi tagits fram för en landsomfattande inventering av vilka kulturväxter som finns i Sverige och som tidigare inte inventerats. Under 2002 startade en delinventering med avsikt att få ett bättre kunskapsunderlag om de fröförökade kulturväxterna. En landstudie har tagits fram för de svenska husdjursraserna. Ersättning ges till de rasbevarande föreningarnas informationsinsatser och för att hålla djur av de mest hotade raserna av nötkreatur, får, get och svin. Exempel på sådana raser är Bohuskulla, Gutefår, Jämtget och Linderödssvin. (UO 20, s. 54-55, vår kursivering)*

En annan typ av spänning inom det civila samhället uppmärksammas ännu tydligare inom utgiftsområde 4 – Rättsväsendet. Detta även om man inte här ser det som en lösning att ge någon av grupperingarna ekonomiskt stöd.



Med ett språk hämtat ur budgettexten rör det sig om olika utomparlamentariska grupper och det hot dessa utgör. ”Främst handlar det om kriminella aktiviteter inom den högerextrema vit maktmiljön och den vänsterorienterade autonoma miljön.” (UO 4, s. 63). Det handlar alltså om två grupper i det civila samhället som ofta står mot varandra i olika former av konflikter. Man skriver i budgettexten vidare att det handlar om:

*”[...] utomparlamentariska grupper och enskilda individer som genom sina brottsliga aktiviteter utgör ett hot mot grundläggande demokratiska värden. Arbetet med att förebygga och avslöja sådan brottslighet är därför en viktig uppgift inom författningsskyddet.” (UO 4, s. 19)*

*”Den ökning som rapporterats av brott med antifascistiskt/vänsterideologiskt eller djurrättsligt motiv är oroande. Samtidigt som det i vissa fall handlar om allvarliga brott som måste bekämpas kraftfullt, är det också ett tecken på att unga människor känner ett utanförskap, att de saknar möjlighet att påverka den politiska processen med demokratiska medel.” (UO 4, s. 53)*

### **Några iakttagelser och kommentarer**

I detta kapitel har vi, i ett försök att fånga en ögonblicksbild av hur man inom den svenska statsförvaltningen utifrån ett ekonomiskt perspektiv förhåller sig till civila samhället och dess organisationer, valt att analysera statsbudgeten för 2004. Vi genomför en analys av det språk som används i budgettexterna för de olika utgiftsområdena (27 stycken) för olika typer av aktörer i det civila samhället. Dessa utgiftsområden utgör en huvudstruktur för hur statsbudgeten presenteras.

#### **(a) Flera områden – parallella diskurser**

Vi kan för det första konstatera att det i statsbudgeten förekommer mer eller mindre tydligt uttalade referenser till det civila samhällets aktörer (som vi har definierat dem för arbetet med denna rapport, se kapitel 1). Detta sker inom flera av de så kallade utgiftsområdena, samtidigt som vi ser att det i flera fall sker utifrån mycket olika förhållningssätt. Dessa skillnader uppträder *mellan* de olika utgiftsområdena, till exempel mellan ”försvar” och ”utbildning”, men vi noterar även skillnader *inom* ett och samma utgiftsområde, till exempel mellan delfält som ”folkbildning” respektive ”forskning” inom det gemensamma utgiftsområdet ”utbildning”.

Vi kan alltså konstatera att sättet att relatera till de idéburna organisationerna skiljer sig åt både inom och mellan olika utgiftsområden. Inom utgiftsområde 16 (”utbildning och universitetsforskning”) har vi kanske de tydligaste exemplen på detta. Men även när det gäller området ”vård och omsorg” (UO 09) ser vi ett flertal sätt att relatera till dessa organisationer. Vi kan beskriva det som att ett antal parallella men skilda diskurser har utvecklats för att relatera till det civila samhället och dess aktörer.

(b) Över, under eller parallellt ordnat

Vidare kan vi i budgettexterna spåra tendenser till att det civila samhället betraktas och konstrueras i relation till staten utifrån ett av tre olika förhållningssätt. Antingen ses det som (a) underordnat, (b) parallellt ställt eller till och med (c) överordnat, den statliga förvaltningen. Detta gäller i relation till respektive departement eller myndighet och dess verksamhet.

Tydliga exempel på dessa tre kategorier är de frivilliga försvarsorganisationerna (underordnade), idrottens olika organisationer (parallellt ställda), respektive de politiska partierna, som beskrivs som överordnade inom det utgiftsområde som benämns "rikets styrelse" (UO 01).

(c) I fokus, i marginalen eller utanför samtalet

Vi ser, utifrån ytterligare ett perspektiv, att relationen till statsmakterna och deras verksamhet, grovt sett, verkar kunna konstrueras utifrån tre olika grundförhållningssätt. Det handlar antingen om ett perspektiv där organisationerna befinner sig (a) i fokus för, (b) i marginalen av, eller (c) helt utanför det samtal som rör det aktuella fältet.

Tydligast märks en dominerande position, där alltså organisationerna och deras verksamhet men även deras eget språkbruk står i fokus, inom två fält som folkbildningen respektive idrotten. Exempel på fält där vi istället ser att organisationerna betraktas utifrån en marginalposition är grundskolan (där man använder begreppet "fristående" för att markera detta) respektive inom kulturområdet (där begreppet "fria grupper" används). Vi märker det också inom biståndet eller vägnätet (där organisationerna betecknas som "enskilda") samt inom utgiftsområdet rättsväsende (där en del aktörer i det civila samhället betraktas som "utomparlamentariska"). Inom ett antal utgiftsområden nämns slutligen inte organisationerna överhuvudtaget eller endast mycket perifert. Det gäller till exempel "studiestöd" (UO 15), där endast ett fåtal referenser till fackliga organisationer återfinns eller område 3 ("skatt, tull och exekution"), där begreppet "samebyar" förekommer vid några få tillfällen (se bilaga 1).

I exemplen ovan märker vi alltså att den språkliga konstruktionen av begreppen skiljer sig åt mellan områdena. Mest variation finner vi inom de fält där dessa aktörer betraktas som marginalaktörer. Här förekommer ett antal begrepp där man trycker på att organisationerna är någonting annat än den ("normala") statliga eller offentliga verksamheten. Organisationerna beskrivs som "enskilda", "fristående", "icke-statliga", "utomparlamentariska", "autonoma", eller "civila".

(d) Många begrepp på flera nivåer

Vi har i tidigare sammanhang pekat på att det språk som används för att fånga dessa organisationer och deras verksamheter är mycket varierande och nyansrikt (Wijkström och Lundström 2002). Också när det gäller det språk som används i de statliga budgettexterna märker vi avslutningsvis att en

mycket stor mängd begrepp används. Vi har i vår analys av statsbudgeten funnit och använt oss av ett hundratal olika begrepp. På ett schematiskt plan har vi – för att något ytterligare kunna strukturera analysen – sorterat in begreppen i ett antal olika kategorier.

Vi har för det första (a) begrepp som relaterar till organisationerna direkt på sfär- eller sektornivå. Exempel här är begrepp som ideell sektor, social ekonomi eller icke-statliga organisationer). Ett annat sätt att i texterna relatera till organisationerna är utifrån ett slags (b) huvudtyper av organisationer (t.ex. intresseorganisationer, aktionsgrupp eller medborgarsammanslutningar). Vi finner även exempel på att hänvisning till olika (c) organisatoriska former används (t ex förbund, stiftelser eller kooperativa föreningar). Det förekommer också olika typer av (d) fältbeskrivningar som spelar roll för organisationerna, även om det inte alltid direkt pekar ut dessa (t ex enskilda vägar, folkbildning eller idrott). Vi har också vissa mer (e) verksamhetsbestämda begrepp (t ex folkhögskola, trossamfund eller nykterhetsorganisation) samt referenser som handlar om (f) enstaka organisationer (t ex LO, Ledarna eller Naturskyddsföreningen). I texterna hittar vi även olika former av (g) engagemangsbegrepp (t ex ideellt engagemang, föreningskultur eller medborgerligt deltagande), samt ibland också olika slags (h) specialterminologi (t ex begreppet ”enskilda organisationer” inom biståndet, eller begreppet ”utomparlamentariska grupper” som används inom rättsväsendet).

## 6. EU-systemet och dess influenser

---

Sedan 1990-talet har intresset för civilsamhället och de ideella organisationerna ökat markant även inom den Europeiska unionen (EU) och dess olika program. En forskare som Jeremy Kendall vid London School of Economics menar dock att det spirande intresset inte heller inom EU har åtföljts av ett samlat grepp när det gäller bidragssystem eller andra ekonomiska system som berör organisationerna. Frånvaron av ett samlat grepp när det gäller till exempel bidragssystemen inom EU gör det svårt att studera och avgränsa EU-apparatens influenser på det svenska civila samhället och dess organisationer. Information om EU:s påverkan på organisationerna får därför sökas i de olika fonderna eller programmen, där de olika bitarna tagna tillsammans också här får karaktären av ett lapptäcke.

I en artikel ger Kendall flera förklaringar till frånvaron av ett samlat grepp över bidragssystemet. En är att organisationerna framförallt återfinns inom medlemsländernas egna politikerområden, i synnerhet välfärden, vilka man traditionellt försöker värna från EU-inblandning. En annan förklaring enligt Kendall är att aktörerna inom EU har svårt att enas om vilken övergripande konstruktion man ska använda för denna sfär av samhället. Det handlar också om vilken terminologi man ska använda och hur man ska förhålla sig till organisationerna på ett mer övergripande plan (Kendall 2001).

Det ökade intresset från EU när det gäller de ideella organisationernas roll berör förstås även Sverige och de svenska organisationerna. I detta kapitel försöker vi peka ut några riktningar för på vilket sätt EU:s bidragsgivning kan tänkas påverka svenska ideella organisationer. Det tycks, på ett mer övergripande plan, som om det ökade intresset inom EU hittills framförallt hänger ihop med synen på den ideella sektorns organisationer som möjliga producenter av olika typer av välfärdstjänster. Det tycks, utifrån ett svenskt perspektiv, därmed främst vara frågan om mer eller mindre uppdragsliknande lösningar.

De bidrag och ekonomiska stöd som finns inom EU spänner över ett stort antal områden och systemen är olika utformade. I en övergripande och aktuell sammanställning på svenska gjord av den så kallade EU-upplysningen över de fonder och program som finns inom EU delas stödet in i program som ingår i antingen någon av de fyra strukturfonderna, något av de transnationella sektorsprogrammen eller i en kategori av stöd som kallas för ”budgetlinjer” (EU-upplysningen 2002). Denna indelning används även i en annan övergripande sammanställning med den skillnaden att budgetlinjerna delas upp i interna (EU-området) och externa (bistånd) program (ECAS 2003).

Enligt EU-upplysningens sammanställning är strukturfonderna desamma inom hela EU-området och inkluderar den regionala utvecklingsfonden, socialfonden, jordbruksfonden och fonden för fiskets utveckling. De transnationella sektorsprogrammen däremot tycks vara inriktade på särskilda

tematiska områden, till exempel kultur, och är inte heller geografiskt begränsade.

En genomgång av programmen, så som de framställs i EU-upplysningens sammanställning, visar att ideella organisationer i Sverige kan vara med och söka en majoritet av bidragen. Undantag inom ramen för strukturfonderna tycks vara det speciella projektstöd som kallas Innovativa åtgärder respektive Jordbruksfonden. I övriga fall verkar antingen ideella organisationer vara specifikt kvalificerade eller har i alla fall en möjlighet att söka som en aktör bland andra.

Här kan vi nämna att EU-upplysningens sammanställning saknar en enhetlig begreppsapparat för att förhålla sig till de ideella organisationerna. Detta är antagligen ett resultat av att informationen bygger på dokument och förordningar som i sin tur är färgade av olika idétraditioner som återfinns på den europeiska arenan. Synonymer till begreppet som används inkluderar till exempel icke-statliga organisationer, enskilda organisationer, ideella organisationer, frivilligorganisationer, föreningar, organisationer, oberoende ideella organisationer respektive icke-vinstdrivande ekonomiska organisationer (jämför kapitel 5).

### **Villkor i EUs bidragssystem**

Det övergripande målet med EU:s bidragssystem beskrivs på en generell nivå som att man vill främja utvecklingen i Europa inom olika samhällssektorer. Detta mål har sedan konkretiserats och operationaliserats bland annat genom de olika stödprogrammen. De omfattande stöden till den gemensamma regionalpolitiken syftar exempelvis till att minska de ekonomiska och sociala klyftorna mellan regionerna i EU och stärka konkurrenskraften inom hela EU gentemot omvärlden. Förutsättningarna och kraven för att få finansiellt stöd från EU skiljer sig på detaljnivå mellan olika program och är relaterade till stödets mål, omfattning och inriktning. I både EU-upplysningens och ECAS sammanställning av de olika bidragen kan dock några gemensamma särdrag identifieras när det gäller förutsättningar och krav.

En övergripande förutsättning för att beviljas projektmedel inom de flesta transnationella sektorsprogrammen sägs vara att projektet bygger på samarbete mellan deltagare från minst två och helst flera medlemsländer. Detta inom ramen för så kallade partnerskap. Ansökningarna till ett transnationellt sektorsprogram bör i de flesta fall också ha någon form av europeisk dimension. Med detta menas att projekten ska ha ett europeiskt tema och tillföra ett mervärde på europeisk nivå. Det vill säga att resultaten ska kunna vara till nytta i fler länder än enbart de där projekten genomförs. Slutligen krävs inte sällan något slags medfinansiering eftersom EU-stödet oftast tycks få uppgå till högst 50 procent. Till dessa villkor kan man antagligen foga ett indirekt villkor, vilket är att EU, till skillnad från svenska staten och de olika myndigheterna, enbart beviljar tidsbegränsade projektstöd. Mer sällan, om ens någonsin, verkar man bevilja något som liknar verksamhets- eller organisationsstöd.

Enligt både EU-upplysningens och ECAS sammanställningar verkar kraven för att få bidrag från strukturfonderna vara annorlunda, än de trans-

nationella sektorsprogrammen. Bland annat verkar projektet inte behöva omfatta deltagare från flera länder i samma utsträckning.

Grundläggande för att man ska kunna få stöd från strukturfonderna verkar i stället vara att ansökan uppfyller fyra relativt generella krav:

Det första kravet är vad vi skulle kunna kalla "additionalitet" vilket betyder att projektmedel aldrig får ersätta utan bara komplettera de insatser som görs på nationell nivå. Med andra ord ska EU-stödet öka den totala bidragssumman och inte ersätta existerande pengar. Det andra kravet kallas för koncentration och innebär att EU-stödet ska användas där de bäst behövs, inom de ramar som EU:s medlemsländer gemensamt har beslutat om. Syftet med detta krav, enligt EU-rådets förordning 1260/1999, är främst att främja en integrerad utvecklingsprocess snarare än en fragmenterad.

Det tredje kravet är medfinansiering, vilket är ett gemensamt krav för såväl de transnationella sektorsprogrammen som för strukturfonderna. Medfinansiering i det här fallet betyder att projekten måste vara delvis nationellt finansierade. Även det fjärde kravet, partnerskap, är gemensamt för de två kategorierna av stöd. I det här fallet verkar dock partnerskapet inte nödvändigtvis handla om ett samarbete mellan aktörer från flera medlemsländer.

Partnerskapet verkar här, för det första, handla om ett samarbete mellan olika typer av aktörer inom ett och samma land. Ofta verkar det vara en fördel om det finns deltagare med från den privata och den offentliga sektorn och endast i undantagsfall kan enskilda personer eller organisationer vara berättigade stöd. Att notera här är att ideella organisationer med jämna mellanrum inkluderas i partnerskapen samtidigt som man i styrdokumentet undviker att konstruera någon form av ideell sektor eller civilsamhällessfär.

Partnerskapet verkar vidare även genomsyra förvaltningen av stödåtgärderna inom strukturfonderna, inom ramen för de så kallade kommittéerna. I detta fall verkar partnerskapet innebära ett nära samarbete mellan kommissionen, medlemslandet och ansvariga förvaltningsmyndigheter. Även i den här typen av partnerskap kan organisationer i en allt ökande grad delta, även om möjligheten och det faktiska deltagande fortfarande verkar vara begränsat.

## **EU-systemen – några avslutande kommentarer**

Det kan vara värt att göra två kommentarer till villkoren för bidragsgivningen inom EU. Den första är att det underliggande syftet bakom vissa av kraven, till exempel partnerskap inom ramen för de transnationella sektorsprogrammen, kan sägas vara att stärka en integration i Europa. Det kan därför ligga nära till hands att tolka syftet med EU:s bidragssystem som en möjlighet för olika aktörer att också organisera sig på en europeisk nivå snarare än att se det som en ren uppdragsverksamhet. Detta var den tolkning vi inledde kapitlet med. Denna tolkning får stöd av Helmut Anheier vid UCLA i USA. Anheier menar i en artikel att Europa och EU erbjuder den ideella sektorn en chans att moderniseras och utvecklas bortom nationalstaten (Anheier 2002).

Den andra kommentaren rör de så kallade partnerskapen. EU har en tradition av att konsultera berörda aktörer i policyprocessen, där det civila samhället till helt nyligen representerades endast av arbetsmarknadens par-

ter. Sedan 1999 har dock betoningen på partnerskap i de olika policyprocesserna resulterat i att även andra organisationer, till exempel inom miljö- eller kvinnorörelse, inbjudits att delta. Enligt ECAS övergripande sammanställning kan man hitta flera förklaringar till varför EU främjar partnerskapstanken (ECAS 2003).

*“First of all, the Commissions aims to renew European multi-level governance in order to achieve broader involvement in policy shaping and more openness and transparency at all levels. A broader dialogue between Commission, Member States and regional/local authorities would also ensure overall coherence of policies and legislation e.g. energy, transport, environment, etc at all levels. A strong and committed local or regional partnership helps to mobilize material and immaterial resources, and to tailor policies and actions to better respond to territorial needs. Consequently, working in partnerships would contribute to a more democratic policy-making and programme implementation.”*  
(s. 64)

Den brittiske forskaren Jeremy Kendall, som vi introducerade tidigare, menar sig ha spårat partnerskapsbegreppet till en brittisk diskurs (Kendall 2001), se även (Fairclough 1995). Kendall menar dock att spridningen av begreppet och processerna kring det i Europa, lett till en godtycklighet kring tolkning och implementering av partnerskapen i medlemsländerna. I våra intervjuer verkar också företrädare för svenska organisationer mena att svenska organisationer generellt sett har varit alltför dåliga på att utnyttja denna möjlighet till anpassning till lokala förutsättningar.

### **Sveriges andel av EU-bidragen**

Det är svårt att beräkna den exakta summa som Sverige (eller snarare svenska organisationer) får i form av projektstöd på EU-nivå. Till att börja med måste man skilja på medel som går direkt från EU:s budget till ett projekt som drivs i ett eller flera länder, exempelvis de transnationella sektorsprogrammen, från medel som är öronmärkta för varje medlemsland, exempelvis strukturfonderna. När det gäller att ta reda på hur mycket som kommer genom den första typen av stöd, det vill säga EU:s direkta stöd till enskilda projekt, försvåras det av bristen på kunskap om hur många svenska organisationer som totalt sett deltar och hur mycket av stödet som i så fall faktiskt tillfaller svenska projektdeltagare.

En litet räkneexempel, baserat på ECAS övergripande sammanställning av budgetlinjerna, visar att den sammanlagda summan som det var teoretiskt möjlig att söka för europeiska ideella organisationer uppgick till knappt 1,5 miljarder euro för år 2003. Även om detta inte heller säger något om de svenska ideella organisationernas andel av EU-bidragen pekar det dock på EU:s möjliga genomslag i svenskt organisationsliv.

Däremot är det enklare att beräkna hur mycket som svenska organisationer får genom de öronmärkta stöden, framförallt strukturfonderna, eftersom de administreras av svenska myndigheter. Under perioden 2000-2006 tilldelas Sverige ungefär € 19 miljarder ur dessa fonder, vilket är en ökning

jämfört med föregående period 1995-1999. En räkneövning visar att, av den aktuella periodens medel så har de ideella organisationerna en teoretisk möjlighet att vara med om att söka bidrag till en total summa av nästan 12,5 miljarder euro. Dock saknas statistik idag om hur aktiva organisationerna är i dessa ansökningar och hur stor den faktiska summan som tillfaller dem är. Intervjuer med företrädare för svenska organisationer verkar dock peka på att det framförallt är de regionala nivåerna inom svenska federationer (t ex i större "folkrörelseorganisationer") som ansöker om och får EU-medel. Mer om det nedan.

Av resonemanget ovan följer att det är nästintill omöjligt att dra några slutsatser om hur mycket pengar det handlar om, vilka svenska organisationer som tar del av EU:s projektmedel eller om bidragssystemets villkor. När det gäller bakomliggande tankemodeller för dessa system är det en intressant men mycket komplex frågeställning. Utifrån våra intervjuer med företrädare för både svenska organisationer och myndigheter kan dock några hypoteser formuleras.

Den första tesen är att EU:s bidrag till svenska ideella organisationer kommer att öka i omfattning i framtiden, både när det gäller ekonomisk volym och i följande strukturella konsekvenser. Idag verkar EU:s bidragssystem påverka det svenska civilsamhället framförallt på regional nivå, där samtidigt traditionella bidrag och stöd från landsting och andra myndigheter tycks minska. Man kan utifrån ett organisationernas perspektiv se det som att dessa medel nu successivt ersätts med projektmedel från olika strukturfonder inom EU, additionalitetskravet till trots.

För SISU Gotland, idrottens bildningsförbund vars budget idag till 25 procent består av EU-medel, är till exempel de mest förekommande bidragen stöd från strukturfonderna, framförallt från de sociala och regionala fonderna. Även ett studieförbund som NBV påverkas på regional nivå av EU-medel, men då också genom att de deltar i transnationella sektorprogram som till exempel Leonardo och Grundtvig.

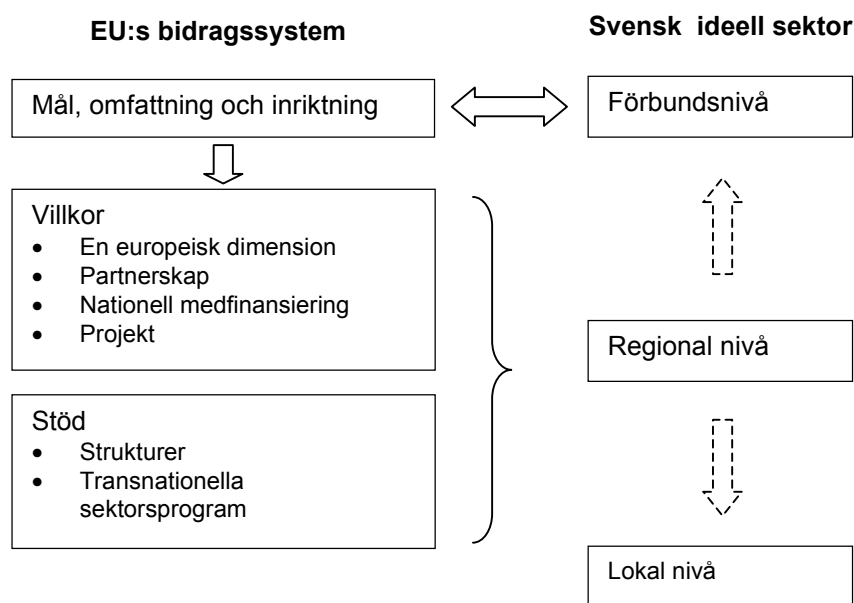
På sikt bedöms alltså EU-medlen få ett större inflytande på den svenska ideella sektorn som helhet, både genom att de regionala medlen kommer att avspeglas i förbunds nivåns övergripande strategiska process och genom att medlen bedöms öka i volym, samtidigt som förbunds nivå i allt större grad deltar i, och söker påverka, EU:s politiska arbete. Redan idag arbetar exempelvis Riksidrottsförbundet (RF) aktivt med att se EU som en idrottspolitisk arena.

Enligt Anheier finns ytterligare ett argument för att organisationernas beroende av EU-medel kommer att växa i framtiden. Han menar att den ideella sektorns betydelse kommer att öka inom den Europeiska unionen i framtiden. Detta som en följd av en ökad efterfrågan i de olika europeiska samhällena av, sociala tjänster och andra välfärdstjänster samt strukturella förändringar i samhället och statens roll gentemot medborgarna (Anheier 2002).

Relationen mellan den svenska ideella sektorn och EU:s bidragssystem kan illustreras på följande sätt (pilar visar riktning på påverkan):



**Figur 5.** Den svenska ideella sektorn och EU:s bidragssystem



Den andra tesen är att man inom EU mer medvetet kommer att utveckla en horisontell politisk agenda gentemot det civila samhället, vilket antagligen kan komma att avspeglas även i bidragssystemet. Som tidigare har nämnts saknar man också inom EU idag en genomarbetad och sammanhållen strategi gentemot dessa organisationer. Företrädare för svenska organisationer uppfattar EU:s bidragssystem och medföljande villkor som alltför homogena, bland annat som följd av att bidragssystemet inte verkar ta hänsyn till mottagarorganisationernas varierande verksamhetslogik. Bidragen har ofta givits formen av uppdrag snarare än stöd för den egna verksamheten, som organisationerna är vana vid från Sverige. En intervjuperson uttryckte oro för att EU:s bidrag därigenom äventyrar organisationernas överlevnad och samtidigt urholkar samhällsövergripande intressen.

Trots detta talar ett antal faktorer för att organisationerna varken står handfallna inför situationen eller att EUs institutioner per automatik kommer att fortsätta i samma spår. Både RF och NBV arbetar till exempel aktivt för att påverka EU:s politiska agenda. Samtidigt ligger frågan om möjligheten att kunna en speciell form av europeiska föreningar (som ännu inte finns) högt på agendan. En organisation som NBV har till och med startat ett europeiskt bolag i Italien i ett samarbete med andra europeiska ideella organisationer. Detta både för att utmana systemet och för att kunna kringgå vad man upplever som onödiga eller hindrande villkor och bestämmelser i bidragssystemen.

Inom EU verkar man visa ett ökat intresse för organisationerna och deras roll. Detta framkommer inte minst genom olika policydokument från EU-kommissionen. Här märks till exempel rapporter som *Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe* (EU-kommissionen 1997) och *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership* (EU-kommissionen 2000). Till exempel skriver man

vid EU-kommissionen i det senare dokumentet följande (EU-kommissionen 2000):

*“Although the Commission’s current practice clearly proves its willingness to maintain and strengthen its partnership with NGOs, the structures and procedures involved have not kept up with this. At present it is estimated that over 1 000 million euro a year is allocated to NGO projects directly by the Commission, the major part in the field of external relations for development co-operation, human rights, democracy programmes, and, in particular, humanitarian aid (on average 400 million euro), educational (approximately 50 million euro), and environment sectors within the EU. Several hundred NGOs in Europe and world-wide are receiving funds from the EU. The Commission has therefore contributed substantially to matching the support of the members of the European public given to NGOs and thus highlighting the continued importance of high levels of public support for the role of NGOs.”*

*“However, the complexity of EC policies as well as the growing number of regulations and funding sources (budget lines) coupled with recent financial security problems have created a great deal of uncertainty for NGOs about co-operation with the Commission. Both the Commission and the NGOs wish to put the relationship on a new footing. The context to this initiative is recognition on the NGO side that many policy areas are now being decided at European level as well as the increase in funding available to NGOs from the European Union. A new Commission committed to change and reform, means the time is right for a new initiative.” (s. 2)*

Tredje tesen är att inflytandet på svenska organisationer från EU, i termer av regler och principer i samband med olika bidrag, är större än vad vi kan utläsa enbart av medel direkt från EU. För det första kräver de olika EU-bidragen ofta någon form av svensk motfinansiering. I många fall tycks kring hälften av de totala resurserna för ett så kallat EU-projekt egentligen komma från svenska källor. De regler och principer som följer med olika former av EU-medel har därmed en styrande effekt inte bara över inom vilka områden de ”egna” EU-pengarna ska användas. De påverkar också inom vilka områden de medel som inhemska finansiärer bidrar med ska användas. För det andra verkar det vara så att de svenska finansiärerna oftare anpassar sina principer för och krav på avrapportering till regler och principer inom EU-systemen än tvärtom.

Ännu vet vi mycket lite om denna utveckling och de faktiska effekter som olika former av EU-medel har på de svenska ideella organisationernas verksamhet och deras framtida utveckling. Det är dock rimligt att anta att inflytandet successivt kommer att öka. Detta då det sammanlagt rör sig om rätt så stora summor och man i allt fler organisationer verkar upptäcka dessa möjligheter och sätter sig in i de principer som gäller. Samtidigt tycks också en viss anpassning ske till organisationernas behov och önskemål. På så sätt

kan samma typ av ömsesidiga anpassning som har gällt för de statliga bidragen komma till stånd.

## 7. Det svenska civilsamhällets organisationer

---

Det civila samhället är i kontinuerlig förändring. Samtidigt bär organisationerna på en stabilitet sprungen ur tidigare epokers organisering, vilket vi pekat på i tidigare kapitel. Organisationerna och människorna i dessa kan därmed omväxlande ses som bärare av både tradition och förnyelse. Detta gäller såväl verksamheternas innehåll som de organisatoriska former som utvecklas. Vi kan förstå det hela som att olika vågor av tolkningar av samhällsproblem och behov, och därmed sammanhängande framväxande sociala rörelser och för den tiden nya organisatoriska lösningar, avlöser varandra. Samtidigt ligger tidigare vågors ”problem” och ”lösningar” kvar i vardag och praktik. Detta fenomen kan förstås som ett slags ”det civila samhällets minne”. Denna ”minnesfunktion” kan, tillsammans med de krafter för förnyelse som ligger i det civila samhällets organisationer, förstås som den viktigaste funktionen för denna sfär i samhället (Wijkström 2004).

På detta sätt kan 1800-talets associationsväsende ses som den fond mot vilken de stora svenska massrörelserna växte fram i slutet av 1800-talet och 1900-talets början. På så sätt kan vi också förstå hur de uttryck och lösningar som nu bärs av ”nya sociala rörelser” och dess organisationer i Sverige vilar på starka folkrörelsetraditioner. Många av de nya organisationer som växte fram under 1900-talets sista decennier är starkt förankrade i och påverkade av de traditioner som utvecklats i samband med att de tidigare organisationerna växte fram. Samtidigt ser vi hur element ur såväl tidigare epokers associationsväsende, som inspiration ur nya sociala rörelser, har kommit att bli ett viktigt inslag av förnyelse och en del av de etablerade folkrörelsernas utveckling.

För att se hur organisationerna påverkas av de statliga systemen för stöd eller styrning måste vi för det första studera den mångfald av ersättnings- och bidragssystem som finns. Detta räcker dock inte utan vi måste också ta hänsyn till att organisationerna – i linje med resonemanget ovan – kontinuerligt utvecklas, får nya delar och ingår i nya samarbeten, samtidigt som man lämnar tidigare former och verksamheter. Därför analyserar vi nedan två ”organisationsfamiljer”.

### **Två illustrativa fall – SRK samt IOGT-NTO**

I detta kapitel är det dags att tydligare lyfta in effekterna på organisationerna i analysen. Vi gör det genom analys av två organisationer, eller snarare ”organisationsfamiljer”. I kapitlet visar vi på den komplexitet som möter organisationerna i deras relationer till olika statliga bidrags- och anslagssystem. Detta gör vi genom en detaljerad genomgång av den ekonomiska situationen för organisationerna inom vad vi här väljer att konstruera som ”Röda Kors-familjen” respektive ”IOGT-NTO-familjen”. Detta sätt att för-

stå organisationerna är inte helt identisk med de indelningar som man av tradition gör inom organisationerna. Men det sätt på vilket vi grupperar de olika organisationerna och enheterna ”familjevis” har inte heller varit främmande för de representanter för organisationerna som vi har talat med.

När det gäller förståelsen av dessa organisationsfamiljer är det viktigt att förstå att de båda två befinner sig i större internationella organisatoriska sammanhang. För det andra har de båda en relativt omfattande verksamhet på kommunal nivå i Sverige. Detta är viktigt att ta hänsyn till för en mer samlad förståelse av organisationerna och deras verksamhet. Med tanke på det fokus vi har i denna rapport, kan det ändå vara viktigt att stanna upp. Vi kan notera att det även på dessa nivåer, den globala såväl som den kommunala, förekommer stöd- och bidragssystem som utvecklats och administreras av offentliga organ. Vi har till exempel en omfattande verksamhet inom FN-apparaten, men också på ett svenskt kommunalt plan. Vi har dock valt att för denna rapport fokusera på de medel som kommer direkt från statliga svenska myndigheter och departement.

Vi pekar avslutningsvis i kapitlet också på några huvudtyper av effekter på organisationerna som har lyfts fram i flera av våra intervjuer när det gäller bidragens utformning eller reglering. Vi har i den delen av kapitlet i huvudsak fokuserat på några rent organisatoriska implikationer.

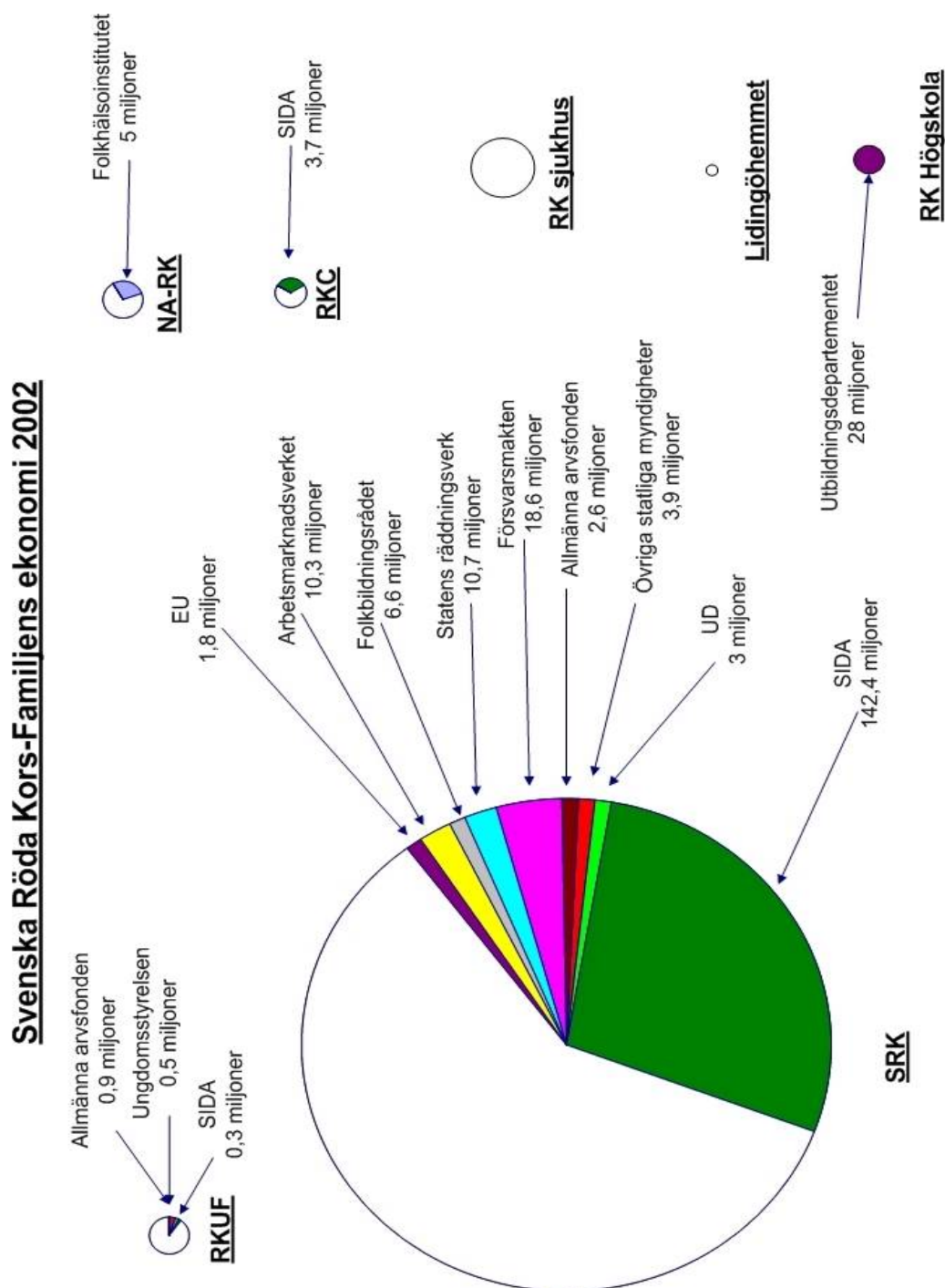
### **”Röda Kors-familjen”**

Som vi har valt att se den består ”Röda Kors-familjen” av ett antal mer eller mindre självständiga organisationer med moder- eller huvudorganisationen *Svenska Röda korset* (SRK) i centrum. De övriga organisationerna är på ett eller annat sätt relaterade till SRK. Svenska Röda Korset ingår även i en stor internationell federation samt har också i Sverige en omfattande verksamhet på regional och lokal nivå. Som vi redan nämnt har vi dock valt att i denna rapport endast behandla de enheter som är i direkt kontakt med svensk statsförvaltning. Dock kan det vara av intresse att man för 1999 inom SRK genomförde en analys av de lokala kretsarnas ekonomi (cirka 1400 stycken). Man kom fram till att en SRK-krets (lokalförening) hade en genomsnittlig årlig omsättning (baserat på dess kostnader) på cirka 50 000 kronor. Det innebär att den samlande ekonomin för den lokala verksamheten (i huvudsak på kommunal nivå) inom moderorganisationen ligger i storleksordningen 50-100 miljoner kronor.

År 2002 hade Svenska Röda Korset drygt 300 000 medlemmar och omsatte på central förbunds nivå (exklusive kretsarnas ekonomi) strax över 500 miljoner kronor. Kretsarna motsvarar, utifrån räkneexemplet ovan, i runda tal ytterligare kanske 75 miljoner kronor på kommunal nivå, det vill säga omkring 10-15 procent av den samlade moderorganisationens ekonomi. *Röda Korsets Ungdomsförbund* (RKUF) består av 30 föreningar och har cirka 3 500 medlemmar. I ”familjen” ingår även ett antal stiftelser, till exempel *Stiftelsen Rödakorshemmet*. Denna stiftelse har till uppgift både att bedriva högskoleutbildning inom vårdområdet och att bedriva hälso- och sjukvård samt att förvalta stiftelsens tillgångar. Stiftelsen är huvudman för *Röda Korsets högskola* som bland annat utbildar sjuksköterskor, och under 2002 hade cirka 600 studenter. Under denna stiftelse ligger även *Röda Kor-*

sets sjukhus. Vid sjukhuset är man främst inriktade på eftervård och rehabilitering, och år 2002 omfattade verksamheten drygt 18 000 vårddygn.

**Figur 6. Svenska Röda Kors-familjens ekonomi 2002**



Andra organisationer som ingår i familjen är *Stiftelsen Noaks Ark-Röda Korset* som arbetar med att stödja hiv-positiva och aidssjuka och *Lidingö-*

*hemmet* som är ett behandlingshem/förskola för barn med tal- och språkstörningar. Till denna grupp hör också *Röda Korsets center för torterade flyktingar* (RKC). RKC ligger i Stockholm och drivs i stiftelseform. Det finns även fyra andra liknande center runt om i landet, men dessa är yngre och drivs i föreningsform inom SRK och deras ekonomi redovisas där, vilket också gäller för den folkhögskola som drivs av SRK.

Tabell 1. Svenska Röda Kors-familjen

	Juridisk form	Medlemmar	Intäkter (mkr)
<b>SRK</b>	Ideella föreningar	304 661	513
<b>RKUF</b>	Ideella föreningar	3 550	17
<b>Röda Korsets Högskola</b>	Enhet inom stiftelse	–	28
<b>Röda Korsets Sjukhus</b>	Enhet inom stiftelse	–	60
<b>Lindingöhemmet</b>	Stiftelse	–	0,4
<b>RKC</b>	Stiftelse	–	11

Bilden över organisationernas ekonomi visar de organisatoriska enheter som ingår i "Röda Kors-familjen" och de olika anslag och bidrag som dessa erhåller från statliga myndigheter och departement. Storleken på cirkelarna visar organisationernas intäkter för 2002, och de är skalnliga i relation till varandra. Som vi tidigare har nämnt intresserar vi oss här endast för anslag och bidrag från staten och redovisar därmed inte till exempel anslag och bidrag från kommun och landsting. Vi har också valt att inte inkludera köp av tjänster och ren uppdragsverksamhet då denna typ av information inte har funnits lätt tillgänglig vare sig i den statliga ekonomiska redovisningen eller hos organisationerna. Den information vi har använt oss av för att skapa denna bild kommer ifrån de olika organisationernas årsredovisningar från 2002 samt från intervjuer och samtal med företrädare för organisationerna.

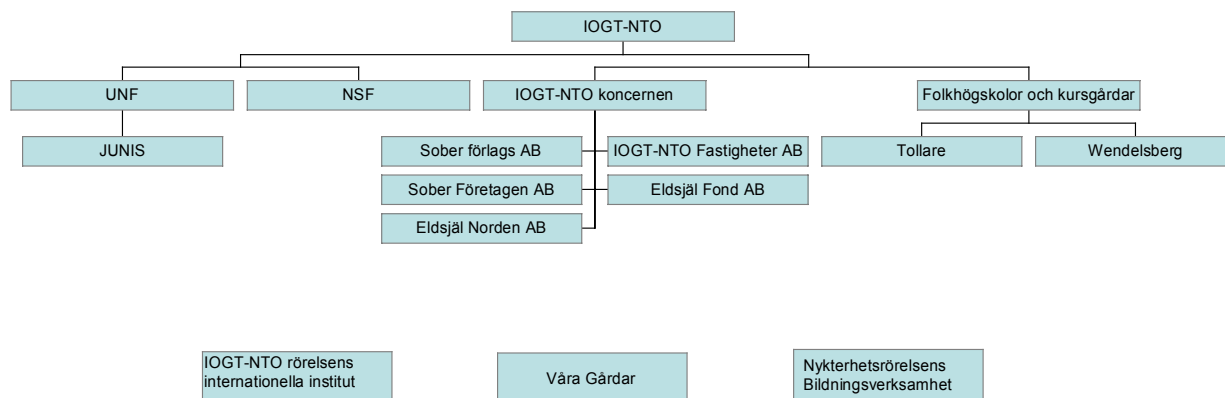
### "IOGT-NTO-familjen"

IOGT-NTO familjen, såsom vi definierar den här, består av sammanlagt fyra olika förbund samt ett antal andra organisatoriska enheter. Vi har *IOGT-NTO-förbundet* (IOGT-NTO), *Ungdomens nykterhetsförbund* (UNF) som engagerar personer mellan 13 och 25 år, *IOGT-NTO:s juniorförbund* (JUNIS) där man kan vara medlem tills man fyller 14 år, samt *Nykterhetsrörelsens scoutförbund* (NSF) för ungdomar mellan 8 till 18 år som är intresserade av scouting. Även "IOGT-NTO-familjen" ingår i ett internationellt sammanhang, och man har också stor verksamhet på regional och lokal nivå. De fyra förbunden har tillsammans i storleksordningen 1300-1500 lokalföreningar.

Utifrån samma grova uppskattning som vi använde för SRKs lokala verksamhet (50 000 kronor per lokalförening) landar en motsvarande skattning av ekonomin för IOGT-NTO-familjens fyra förbund på lokal nivå på ungefär lika mycket, omkring 75 miljoner kronor. Vi vill understryka att detta är vår egen och en mycket grov skattning. Inom ramen för IOGT-NTO-förbundet ryms vidare en affärsdrivande koncern med bland annat Sober

Förlags AB, IOGT-NTO Fastigheter AB, Eldsjäl Fond AB, Sober Företagen AB samt Eldsjäl Norden AB (se skiss över organisationen).

**Figur 7. IOGT-NTO-familjen**

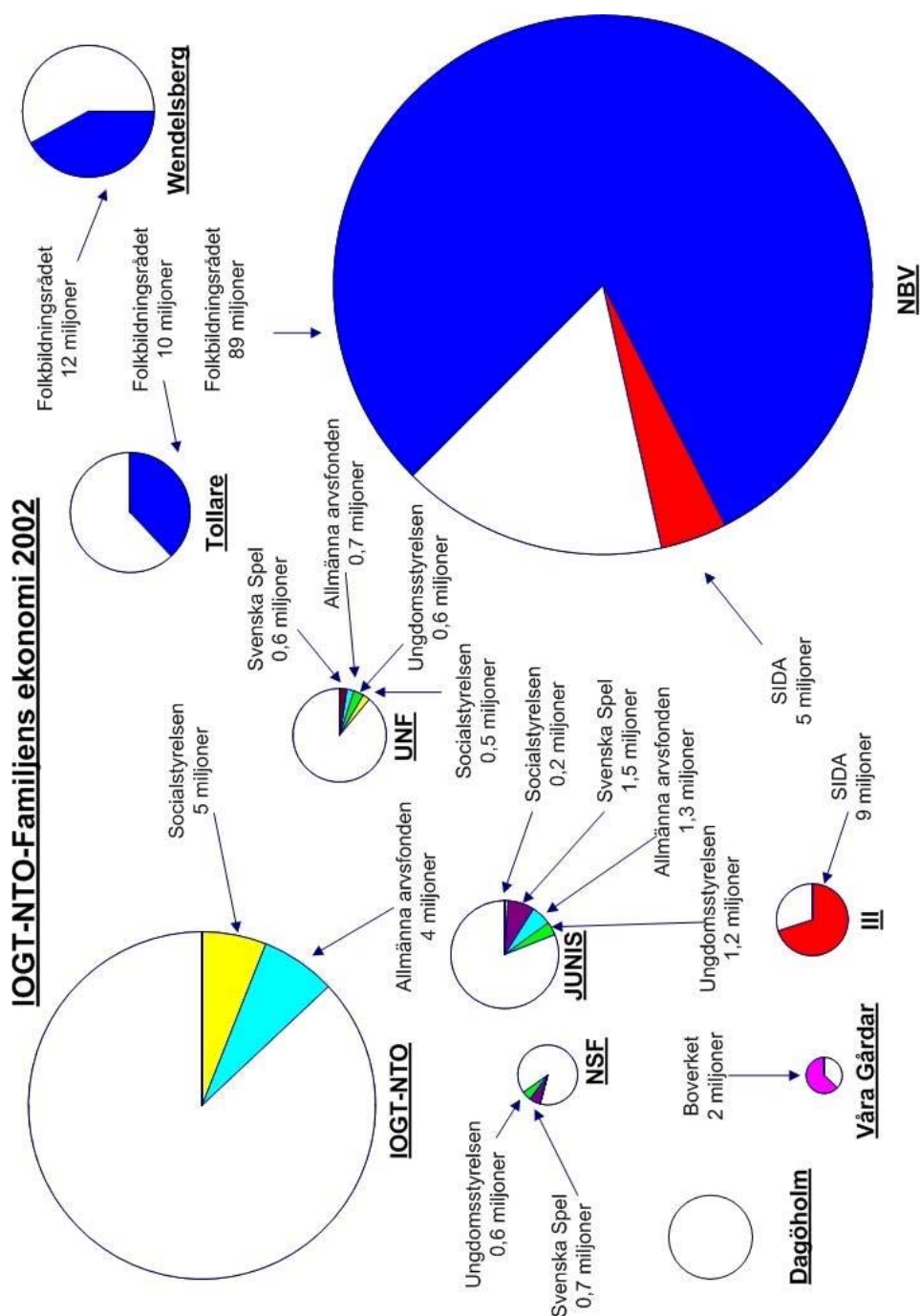


År 2002 hade det större IOGT-NTO-förbundet knappt 34 000 medlemmar och man omsatte på nationell förbunds nivå 72,5 miljoner kronor (detta alltså utan att vi inkluderar de lokala föreningarnas ekonomi). UNF består av cirka 100 lokalföreningar, vilka finns i hela landet och bedriver så vitt skilda verksamheter som teater, discon, studiecirkel och kaféer. År 2002 hade UNF ungefär 7 000 medlemmar och omsatte på förbunds nivå cirka 20 miljoner kronor. Juniororganisationen JUNIS består av ungefär 400 föreningar och år 2002 hade man 24 000 medlemmar och omsatte 22,4 miljoner kronor. NSF, slutligen, har ungefär 5 500 medlemmar som är organiserade i över 100 scoutkårer och under 2002 omsatte förbundet 12,5 miljoner kronor.

Förutom dessa fyra förbund finns det flera kursgårdar och ett par folkhögskolor inom organisationsfamiljen, där folkhögskolorna *Tollare* och *Wendelsberg* är de största. På dessa två folkhögskolor erbjuds kurser och utbildningar, både för interna och externa deltagare. I nära samarbete med IOGT-NTO finns även stiftelsen *IOGT-NTO-rörelsens Internationella Institut* (III) som sköter en stor del av organisationernas samlade internationella biståndsverksamhet. Inom familjen finns även stiftelsen *Dagöholm* som arbetar med att rehabilitera alkohol- och drogmissbrukare och föra dem tillbaka till samhället.



Figur 8. IOGT-NTO-familjens ekonomi 2002



IOGT-NTO-familjen ingår i Sverige även i ett antal samarbeten och nätverk med andra organisationer med liknande värderingar. Två av de mest betydelsefulla av dessa samarbeten sker inom *Nykterhetsrörelsens Bildningsverksamhet (NBV)* samt inom organisationen *Våra Gårdar*. Gemensamt för

de 17 medlemsorganisationerna inom NBV är att de alla skriver under på nykterhetsrörelsens grundidé och tror på utbildning som grund för samhällsförändring. År 2002 omsatte NBV 111,7 miljoner kronor. Våra Gårdar, som är den samlande riksföreningen för nykterhetsrörelsens allmänna samlingslokaler, beskrivs som en intresseorganisation och ett serviceorgan för rörelsens fastigheter och lokaler i Sverige. Våra Gårdar har drygt 700 medlemsföreningar och omsatte 2002 på förbunds nivå cirka 5,6 miljoner kronor.

Tabell 2. IOGT-NTO-familjen

	Juridisk form	Medlemmar
<b>IOGT-NTO</b>	<b>Ideella föreningar</b>	33 609
<b>UNF</b>	<b>Ideella föreningar</b>	7 000
<b>JUNIS</b>	<b>Ideella föreningar</b>	24 000
<b>NSF</b>	<b>Ideella föreningar</b>	5 500
<b>III</b>	<b>Stiftelse</b>	–
<b>NBV</b>	<b>Ideella föreningar</b>	–
<b>Våra gårdar</b>	<b>Ideella föreningar</b>	–
<b>Tollare</b>	<b>Ideell förening</b>	–
<b>Wendelsberg</b>	<b>Ideell förening</b>	–

Bilden över IOGT-NTO-familjens samlade ekonomi visar de organisatoriska enheter som vi har valt att inkludera i ”familjen” och de statliga anslag och bidrag som dessa erhåller. Storleken på cirkarna visar organisationens intäkter 2002, och de är skalenliga i relation till varandra. Som vi tidigare har nämnt tittar vi endast på anslag och bidrag från staten och inkluderar inte bidrag från kommun eller landsting. Vi har, precis som för Röda Korsfamiljen, inte heller valt att ta med köp av tjänster eller ren uppdragsverksamhet. Den information vi har använt oss av är hämtad ifrån de olika organisationernas årsredovisningar från 2002 samt från intervjuer och samtal med företrädare för organisationerna. Vad som inte är medtaget, men som är en följd av ett slags statligt stödsystem, är värdet av den monopolliknande ställning som organisationerna har när det gäller spel- och lotterier. I IOGT-NTOs fall har detta stöd stor ekonomisk betydelse.

### SRK och IOGT-NTO – några reflektioner

Något som har varit tydligt i våra intervjuer nu och tidigare med företrädare för olika organisationer är att statliga anslag och bidrag tycks kräva en både omfattande och sinsemellan varierande administration. De flesta departement och myndigheter har även olikartade krav på hur den bidragsberättigade verksamheten ska utföras, på vilket sätt den ska följas upp samt hur den ska återrapporteras. Dessa krav skiljer sig alltså dessutom ofta åt mellan de olika anslags- och bidragsgivarna, vilket innebär ytterligare krav på organisationerna.

Något som slår oss när vi betraktar bilden av ”SRK-familjens” ekonomi är den mängd av olika typer av statliga anslag och bidrag som går in i en organisation som SRK. Organisationen erhåller bidrag eller anslag från

sammanlagt åtta olika statliga departement och myndigheter samt har även bidrag från EU. RKUF får bidrag från tre olika källor medan övriga enheter får anslag och bidrag från en statlig myndighet vardera, eller inga anslag och bidrag alls. En möjlig tolkning av bilden skulle kunna vara att "Röda Kors-familjen" har en centraliserad finansieringsstrategi (SRK). Detta skulle kunna bero på att man har valt att styra så mycket som möjligt av statsanslagen och statsbidragen till den centrala organisationen för att på så sätt kunna få stordriftsfördelar i administrationen. Samtidigt har organisationen en diversifiering av finansieringskällorna.

"IOGT-NTO-familjen" består, i jämförelse med "Röda Kors-familjen", av en större mängd olika, mer småskaliga, organisatoriska enheter. Alla utom stiftelsen Dagöholm erhåller statliga bidrag eller anslag. De flesta av organisationerna (utom UNF och JUNIS) får bidrag från en eller två olika myndigheter eller departement. Det tycks med andra ord som om man inom "IOGT-NTO-familjen", till skillnad från "Röda-Kors-familjen", har en mer decentraliserad strategi vad gäller statliga anslag och bidrag. Istället för att söka kanalisera anslagen och bidragen till, eller via, en central organisation är dessa spridda på ett flertal organisationer som ingår i "IOGT-NTO-familjen". Detta skulle kunna vara en följd av att man inom "familjen" helt enkelt låter de som är verksamma in om olika organisationer själva söka anslag och bidrag. Den decentraliserade strukturen blir då helt enkelt ett resultat av en decentraliserad organisation. Å andra sidan är det sammanlagt färre myndigheter och departement som finansierar organisationernas verksamhet. Vi skulle kunna se det som en mer koncentrerad finansieringsstrategi.

Sammanfattningsvis menar vi att dessa två fallstudier väl belyser den komplexitet som många större svenska ideella organisationer möter i de statliga anslags- och bidragssystemen. Vi har här visat på två delvis skilda sätt att hantera denna komplexitet. En centraliserad strategi som försöker styra en diversifierad flora av statliga anslag och bidrag till en central enhet, kanske för att kunna uppnå administrativa stordriftsfördelar. Samt en mer decentraliserad strategi, som kan vara ett resultat av en mer decentraliserad organisationsstruktur. Här tycks man dock totalt sett arbeta fokuserat med färre typer av bidrag och ersättningar koncentrerade till en mindre grupp anslagsgivare.

### **Några organisatoriska implikationer**

Det förekommer i våra intervjuer, men även i en del av texterna, flera exempel på hur bidrags- och stödssystemen och deras utformning påverkar de ideella organisationerna. Vi har i detta stycke valt att lyfta fram exempel på tre olika typer av organisatoriska effekter som vi har identifierat. Organisationsutveckling är något som normalt förekommer hos varje aktiv organisation. Men det vi här fokuserar på är organisatorisk förändring (eller stelhet) som har beskrivits som följd effekter av bidragens existens och utformning.

Det handlar alltså inte om interna drivkrafter för organisationernas utveckling eller stabilitet. Inte heller är det frågan om annan extern påverkan än den som kommer av de statliga bidragssystemens utformning.

För att belysa de effekter som det statliga bidragssystemet kan ha på de svenska ideella organisationerna har vi valt ut tre intressanta typfall. Vi för även en mer övergripande diskussion kring effekterna av generella bidrag. Det handlar mer konkret om uppkomst och retorik bakom den statliga bidragsgivningen till ungdomsorganisationerna. Det handlar också om att stiftelser bildar föreningar för att komma ifråga för statsbidrag, samt en analys av vilken organisatorisk form den samlade svenska skytterörelsen bör välja.

#### (a) Ungdomsorganisationerna – ett helt nytt fält växer fram

Under de första åren efter andra världskriget steg ungdomsbrottsligheten kraftigt och man debatterade hur detta problem skulle kunna lösas. En fråga var om det var statens eller organisationernas uppgift att lösa problemet. Vissa röster höjdes för att ungdomsverksamheten skulle kommunaliseras, medan många organisationsföreträdare hävdade att organisationerna skulle kunna ta hand om dessa ungdomar om de bara fick tillräckligt med resurser. I en analys av situationen skriver Micheletti bland annat följande (Micheletti 1994):

*”Statliga utredningar tillsattes för att reda ut problemen. Riksdagen beslöt att kommunalisering inte var någon bra idé och deklarerade att den statliga inblandningen skulle begränsas till att stödja verksamheten inom de etablerade medborgarsammanslutningarna. Som en konsekvens ökade statsbidragen till ungdomsorganisationerna, liksom antalet medborgarsammanslutningar som ägnade sig åt barn och ungdomar med problem. [...] Ungdomsorganisationerna gavs en ny roll.”*

*”Tidigare hade de i första hand försökt socialisera ungdomarna in i organisationens ideologi, men nu var de halvstatliga reforminstitutioner. [...] Staten utökade sin kontroll över medborgarsammanslutningarna inom detta område genom ekonomisk styrning och organisationerna utvidgade sin verksamhet till områden som avvek från deras traditionella verksamhet.” (s. 108)*

Ett sätt att tolka vad som hände är att de fristående ungdomsorganisationerna tillkom för att folkrörelserna önskade få tillgång till de nya statliga resurser som fanns för ungdomsarbete. Strategin var alltså inte i första hand sprungen ur en önskan från organisationerna att värva nya medlemmar, utan effekten av en önskan från statens sida att få ordning på ungdomsproblemen.

#### (b) Nya organisatoriska lösningar utvecklas

Många departement och myndigheter har regler och förordningar som säger att organisationer som får statsbidrag måste vara ideella föreningar eller att de ska vara demokratiskt uppbyggda. Dessa regler förklaras med att en

statsbidragsberättigad organisation måste vara öppen för insyn och inflytande från myndighet och allmänhet. Detta gör att en stiftelse ofta automatiskt blir diskvalificerad på grund av sin organisationsform.

Vi ser dock flera exempel på stiftelser som antingen samverkar med, eller till och med själva bildar, ideella föreningar för att få tillgång till statliga bidrag för det arbete de bedriver.

Två tydliga exempel på detta som ofta nämns är Stiftelsen Kvinnoforum samt Insamlingsstiftelsen Mentor, två stiftelser som arbetar inom det sociala området. Företrädare för olika bidragsgivande myndigheter har uttryckt att båda dessa organisationer uträttar ett angeläget arbete och att de når bra resultat. Men samtidigt gick det inte att stödja deras verksamhet så länge de verkade i stiftelseform. Visserligen beskrevs det som att detta var på gränsen till "ett dribblande inom systemet", men man menade också att det fanns ett intresse från myndigheternas sida att se välvilligt på de formerna. Sida är en av få svenska myndigheter som kan ge statsbidrag till stiftelser, då stiftelser ingår i Sidas begrepp "enskilda organisationer" (tillsammans med ideella och ekonomiska föreningar). Dock kräver Sida att de stiftelser som erhåller bidrag ska ge Sida full och öppen insyn i verksamheten samt att stiftarna i sin tur är demokratiskt uppbyggda organisationer.

#### (c) Skytterörelsen

I ett tredje exempel handlar det om organisationsutveckling inom den svenska skytterörelsen. Det existerar fyra svenska skytteförbund, Skyttets Ungdomsorganisation (SkytteUO), Frivilliga Skytterörelsen (FSR), Svenska Pistolskytteförbundet (SPSF) samt Sportskytteförbundet (SSF). Dessa organisationer genomförde under 2001 en fördjupad studie av de ekonomiska flödena inom de fyra skytteförbunden. Denna kopplades samman med en analys av möjliga nya samsamarbetsstrukturer emellan, mer gynnsamma utifrån ett ekonomiskt perspektiv (Söderholm och Wijkström 2001). En viktig aspekt av en eventuell ökad samverkan mellan de fyra skytteförbunden är vad som skulle hända med de olika typer av offentliga bidrag som förbunden får. De sex offentliga bidragsgivare eller intäktskällor som identifieras i rapporten är: Försvarsmakten, Riksidrottsförbundet, Ungdomsstyrelsen, Näringsdepartementet, Landstingen samt Bingolotto.

Analysen visar att de svenska skytteförbundens samsamarbetsstruktur inte är optimal utifrån en ekonomisk analys. Det finns skäl som talar för en ökad samverkan, kanske till och med ett samgående eller en fusion, mellan skytteförbunden. Samtidigt pekar analysen på att man inte heller kan förorda en sammanslagen organisation. Bedömningen efter en mängd intervjuer med företrädare för myndigheter och representanter för organisationerna, är att de svenska skytteorganisationerna tagna tillsammans skulle riskera att förlora mer i bidrag än vad de besparingar som skulle kunna göras kan motivera.

#### (d) Generella bidrag som styrning

Givetvis påverkar pengar de ideella organisationerna. Att öronmärkta pengar, riktade projektbidrag och direkta köp av tjänster påverkar hur och vad organisationerna kan göra kan låta självklart. Att även de generella organisationsbidragen kan påverka organisationerna låter kanske inte lika självklart.

Samtidigt säger flera av de organisationsföreträdare vi har intervjuat att de generella bidragen kan påverka organisationerna mer än de specifika bidragen. Framförallt om man talar om det långsiktiga beroendet av statliga bidrag kan det bli farligare med ett generellt bidrag än med mer verksamhetsinriktade bidrag. Man biter gärna inte den hand som föder en. Genom att organisationerna har en egenfinansiering som täcker organisationens verksamhetskostnader kan de stå självständiga gentemot staten och behöver inte kompromissa med ideologin. De kan sedan söka verksamhetsbidrag och projektbidrag för de verksamheter som är naturliga utflöden av organisationens ideologi. Som en företrädare sade till oss i en intervju: "Dessa bidrag gör det möjligt för oss att göra mer av det vi redan gör."

Inom de svenska frikyrkorna har man en tradition av självständighet gentemot stat och myndigheter. Det har historiskt funnits en diskussion inom frikyrkorörelsen att det kan finnas en fara i att bli beroende av offentliga medel. Det fanns i ett skede en rädsla för att man inom statsförvaltningen hade en baktanke med de generella organisationsbidragen. Risken var att man skulle bli beroende av dessa pengar och att staten senare skulle komma in och ställa krav på verksamhetens utformning eller innehåll. Aktuellt och konkret skulle detta kunna handla om frågor som av statsförvaltningen upplevdes som politiskt korrekta, men där man inom församlingarna hade en annan uppfattning. Till exempel skulle det kunna gälla frågor som handlar om vissa delar i jämställdhetsdebatten och när det gäller frågan om sexuell läggning.

Även när det gäller en organisation som Svenska Röda Korset (SRK) är frågan om generella organisationsbidrag relevant. Två av SRK:s mest grundläggande principer är självständighet och neutralitet. Båda principerna förutsätter att organisationen inte är beroende av staten. SRK har därför som grundprincip att ungefär femtio procent av deras verksamhet ska vara finansierad med andra än statliga medel. Organisationen skiljer även i sin ekonomi på vad de kallar föreningskostnader och verksamhetskostnader. Grundregeln är att föreningskostnader ska täckas av medlemsavgifterna samt avkastning på det fria kapitalet. På så sätt håller man inom SRK den organisatoriska kärnan ren från "yttre" finansiering och strävar på så vis efter att vara mindre beroende av enskilda aktörer i omvärlden.

Vi har här lyft fram några skilda exempel på hur den statliga bidragsgivningen styr hur organisationerna väljer att organisera sig. Vi ser att ungdomsförbundens tillkomst delvis kan förklaras av att staten valde att ge de ideella organisationerna resurser för att lösa problemen med ungdomsbrottsligheten. Vi ser att ideella organisationer som av olika skäl har valt stiftelseformen väljer att bilda föreningar för att få tillgång till statliga bidrag. Vi ser också att man i vissa organisationer tycks tveka när det gäller

organisatorisk utveckling som man bedömer som organisatorisk rationell, som en direkt följd av bidragssystemens utformning.

### **Att låta bli att strömlinjeforma, men ändå försvara” tomrummet”**

En avslutande och övergripande reflektion efter arbetet med denna studie är att det ofta tycks finnas en vilja från statsmakternas sida att ”reda ut” och ”ordna upp” organisationernas statsbidrag. En sådan inställning tycks även ligga bakom den senaste översikten som nu genomförs av Statskontoret, om man läser regeringens direktiv. Man vill ha en samlad bild över bidragsgivningen, samt söker enhetlighet och gemensamma principer för bidragsgivningen, som man skriver i direktiven (kapitel 1). Avslutningsvis vill vi därför peka på möjligheten att man från statsmakternas sida istället låter bli att försöka strömlinjeforma de olika bidrags- och stödsystemen till det civila samhället.

En tanke skulle då vara att man för varje område eller ”fråga” bäst själv reglerar relationen mellan stat och organisationer. En annan tanke är att en mångfald av lösningar gör det samlade offentliga ”stödsystemet” för det civila samhället mindre sårbart om en av modellerna rasar samman. Att helt enkelt låta bli att ”lägga alla äggen i en korg”. Målet skulle i så fall vara att försöka behålla och till och med utveckla det existerande utrymmet för en mångfald av lösningar.

I Sverige har det över tid utvecklats vad som skulle kunna förstås som en ”mjuk” eller ”vänlig” stat. I linje med detta är många frågor decentraliserade och hanteras ofta på förtroendebasis istället för utefter en strikt reglering. Sådana lösningar, om de inte synliggörs och skyddas, riskerar att koloniseras av till exempel de ”blinda” NPM-traditioner som beskrivits här. Speciellt viktigt blir detta eftersom dessa system inte tycks förmå hantera det civila samhällets eventuella särdrag. Dessa traditioner tycks istället likrikta systemen, men endast utifrån den ena partens – i det här fallet statens – sida. Utifrån ett sådant scenario blir det i så fall viktigt att – både på ett principiellt plan och i den praktiska hanteringen – försöka slå vakt om det som inte bör utsättas för de regleringar som för tillfället tycks vara på modet.





# Referenser & Litteratur

---

- 6, P. och J. Kendall (1997). The Contract Culture in Public Services. Studies from Britain, Europe and the USA. Aldershot, Arena, Ashgate Publishing.
- Anheier, H. K. (2002). "The Third Sector in Europe: Five Thesis." CSW 12.
- Antman, P. (1993). Det livsfarliga föreningslivet. Systemskifte. P. Antman. Stockholm, Carlssons.
- Blomqvist, P. och B. Rothstein (2000). Välfärdsstatens nya ansikte. demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn. Stockholm, Agora.
- Brunsson, N. och S. Jönsson (1979). Beslut och handling: om politikens inflytande på politiken. Stockholm, Liber Förlag.
- Bäck, M. och T. Möller (2001). Partier och organisationer. Stockholm, Norstedts Juridik.
- Christiansson, E. (1999). Debatten om Sköndal. Social utbildning i perspektivet samhälle – kyrka – diakoni 1963. Teologiska institutionen. Lund, Lunds universitet: 47.
- Ds (1994). Det offentliga stödet till partierna – inriktning och omfattning. ESO. Stockholm.
- Ds (1997). Resultatstyrning av Föreningsbidrag. Stockholm, Inrikesdepartementet, Regeringskansliet.
- Ds (1999). Att snubbla in i framtiden – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling. ESO. Stockholm, Finansdepartementet, Regeringskansliet: 154.
- Ds (2001). Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna. Stockholm, Finansdepartementet, Regeringskansliet: 134.
- ECAS (2003). A Guide to European Union Funding for NGOs – Funding Made Easy. Stockholm, ECAS.
- Eikaas, M. (2001). New Public Management og restruktureringen av de nordiske velferdsstatene. Endrede roller og relasjoner for de frivillige organisasjonene? Frivillighedens udfordringer – nordisk forskning om frivilligt arbejde og frivillige organisationer. L. S. Henriksen and B. Ibsen. Odense, Odense Universitetsforlag.
- Engberg, J. (1986). Folkrorelserna i välfärdssamhället. Political science. Umeå, Umeå universitet.
- EU-kommissionen (1997). Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe. Bryssel, EU-kommissionen.
- EU-kommissionen (2000). The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership. Bryssel, EU-kommissionen.
- EU-upplysningen (2002). Din guide till EU – Fonder och program. Stockholm, EU-upplysningen.

- Fairclough, N. (1995). Critical Discourse Analysis. The critical study of language. Harlow, Longman.
- Hallgren, T., I. Hilborn, et al. (2001). Kommunala driftentreprenader. Konkurrensutsättning inom äldre- och handikappomsorg, skola, fritid och kultur. Stockholm, Svenska Kommunförbundet, Kommentus Förlag: 513.
- Hansson, J.-H. och F. Wijkström (2001). Civilt samhälle, social ekonomi eller nonprofit? Fallet Basta Arbetskooperativ. Slutrapport från ett forskningsprojekt. Sköndalsinstitutets skriftserie. Stockholm, Sköndalsinstitutet.
- Heckscher, G. (1951). Staten och organisationerna. Stockholm, Kooperativa förbundet.
- Hessler, H. (1952). Om stiftelser. Lund, Berlingska Boktryckeriet.
- Hvenmark, J. (2003). Individual Membership in Federative Organizations. PhD Course "Civil Society Theories", Oslo and Stockholm, The Economic Research Institute.
- Hvenmark, J. och F. Wijkström (2004). The popular mass movement marinade. ISTR, Toronto, Canada.
- Jansson, T. (1986). Adertonhundratalets associationer. Uppsala, Uppsala universitet.
- Johansson, H. (1993). Föreningsväsendet växer fram. Folkrörelse- & Föreningsguiden. Civildepartementet. Stockholm, Allmänna Förlaget.
- Johansson, S. (2001). Självständiga rörelser eller kommunala underleverantörer? Ideella organisationers roll i välfärdssystemet. Göteborg, CEFOS, Göteborgs universitet.
- Johansson, S. (2002). Sociala ideella organisationer – som kommunerna ser dem. Stockholm, Socialstyrelsen: 63.
- Johansson, S. (2003). Stöd eller styrning? En utvärdering av statsbidragsmodellen till ideella organisationer inom det sociala området. Stockholm, Socialstyrelsen: 90.
- Jonsson, C. (1995). Ledning i folkrörelseorganisationer – den interaktiva ledningslogiken. Business Administration. Lund, Lund university: 265.
- Justitiedepartementet (2003). Uppdrag till Statskontoret att göra en översyn av bidragsgivningen till ideella föreningar m.m. Stockholm, Justitiedepartementet, Regeringskansliet.
- Kendall, J. (2001). "The Third Sector and the development of European public policy: Frameworks for analysis." CSW(19).
- Lewin, L. (1992). Samhället och de organiserade intressena. Stockholm, Norstedts.
- Lundqvist, T. (2003). Konkurrensvisionens framväxt. Konkurrenspolitik, intressen och politisk kultur. Stockholm, Institutet för Framtidsstudier.
- Lundström, T. (2004). Teorier om frivilligt socialt arbete. En diskussion om forsknings läge och organisationernas framtid. Sköndalsinstitutets skriftserie. Stockholm, Sköndalsinstitutet: 70.
- Lundström, T. och F. Wijkström (1995). Från röst till service? Den svenska ideella sektorn i förändring. Sköndalsinstitutets skriftserie. Stockholm, Sköndalsinstitutet: 60.

- Lundström, T. och F. Wijkström (1997). The nonprofit sector in Sweden. Manchester, Manchester University Press.
- Micheletti, M. (1994). Det civila samhället och staten. Stockholm, Fritzes.
- Olsson, L.-E. (1998). Givande och tagande. Interaktionen mellan frivilliga organisationer och kommuner. Arbetsrapport. Stockholm, Sköndalsinstitutet.
- Olsson, L.-E. (2000). På olika villkor. Samverkan mellan kommun och frivillig organisation. Arbetsrapport. Stockholm, Sköndalsinstitutet.
- Pettersson, L.-O. (2001). Från rivstart till stopplag. Privatiseringssvågen i välfärden 1979-2001. Stockholm, Agora.
- Rothstein, B. (1992). Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik. Stockholm, Norstedts.
- Sjöstrand, S.-E. (1985). Samhällsorganisation. En ansats till en institutionell ekonomisk mikroteori. Lund, Doxa Ekonomi.
- Smith, S. R. och M. Lipsky (1993). Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting. Cambridge (Ma), Harvard University Press.
- SOU 1972:59. Att välja framtid. Stockholm, Justitiedepartementet, Regeringskansliet: 155.
- SOU 1979:60. Bidrag till folkrörelserna. Stockholm, Kommundepartementet, Regeringskansliet: 101.
- SOU 1987:33-35. Ju mer vi är tillsammans. Stockholm, Civildepartementet, Regeringskansliet: 540.
- SOU 1988:39. Mål och resultat – nya principer för det statliga stödet till föreningslivet. Stockholm, Civildepartementet, Regeringskansliet: 215.
- SOU 1993:71. Organisationernas bidrag. Stockholm, Civildepartementet, Regeringskansliet: 247.
- SOU 1997:57. I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Stockholm, Finansdepartementet, Regeringskansliet: 179.
- SOU 2000:1. En uthållig demokrati! Betänkande från Demokratiutredningen. Stockholm, Justitiedepartementet, Regeringskansliet.
- SOU 2001:15. Frivilligheten och samhällsberedskapen. Stockholm, Försvarsdepartementet, Regeringskansliet: 456.
- SOU 2001:96. En rättvisare värld utan fattigdom. Stockholm, Utrikesdepartementet, Regeringskansliet: 380.
- SOU 2000:113. Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Stockholm, Näringsdepartementet, Regeringskansliet: 213.
- SOU 2002:31. Vinst för vården. Idébetänkande från utredningen Vårdens ägarformer – vinst och demokrati. Stockholm, Socialdepartementet, Regeringskansliet: 324.
- Statskontoret (1977). Om planering vid statliga myndigheter – metoder, organisering, erfarenheter, synpunkter. Stockholm, Statskontoret.
- Statskontoret (2003). Folkbildningsrådets myndighetsroll – ett vägval. Stockholm, Statskontoret: 84.

- Sundström, G. (2003). Stat på villovägar. Department of Political Science. Stockholm, Stockholm University: 395.
- SÄPO (2001). Brottslighet kopplad till rikets inre säkerhet 2000. Stockholm, Säkerhetspolisen.
- Söderholm, J. och F. Wijkström (2001). De ekonomiska flödena hos de fyra svenska skytteförbunden samt ekonomiska analyser av några möjliga samverkansmodeller. Stockholm.
- Söderholm, J. och F. Wijkström (2002). Offentlig sektor, näringsliv eller ideell regi. Hur påverkar valet av institutionell form vården av missbrukare? Stockholm, Socialstyrelsen.
- Tarschys, D. (1978). Den offentliga revolutionen. Stockholm, Liber.
- Thörn, H. (2002). Globaliseringens dimensioner. Nationalstat, världssamhälle, demokrati och sociala rörelser. Stockholm, Atlas.
- Trydegård, G.-B. (2001). Valfärdstjänster till salu – privatisering och alternativa driftformer under 1990-talet. Valfärdstjänster i omvandling. M. Szebehely. Stockholm, Socialdepartementet, Regeringskansliet: 338.
- Wahlquist, V. (1940). Sveriges frivilliga skytteröreelse under 80 år 1860-1930. Stockholm, Nordisk Rotogravyr.
- Wijkström, F. (1999). Svenskt organisationsliv. Framväxten av en ideell sektor. Stockholm, EFI, Stockholm School of Economics: 48.
- Wijkström, F. (2001). Socialt kapital och civilt samhälle i Norden. Frivillighedens utmaningar – nordisk forskning om frivilligt arbejde og frivillige organisationer. L. S. Henriksen and B. Ibsen. Odense, Odense Universitetsforlag: 125-145.
- Wijkström, F. (2004). The Role of Civil Society: The Case of Sweden. The 1st International Korean Studies Workshop on Civil Society and Consolidating Democracy in Comparative Perspective, Yonsei University, Seoul, Korea, INstitute of Korean Studies.
- Wijkström, F. och S. Einarsson (2004). Foundations in Sweden. Scope, Roles & Visions. Stockholm, The Economic Research Institute, the Stockholm School of Economics.
- Wijkström, F. och T. Lundström (2002). Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället. Stockholm, Sober Förlag.
- Wijkström, F. och C. Åkerblom (2004). Dolda arenor för (re)produktion av ett alternativt ledarskap? Stockholm, Centre for Advanced Studies in Leadership (CASL).
- Wittrock, B. (1980). Möjligheter och gränser. Framtidsstudier i politik och planering. Stockholm, Liber.

## Utgiftsområden (UO) i statens budget för 2004

UO 01:	Rikets styrelse
UO 02:	Samhällsekonomi och finansförvaltning
UO 03:	Skatt, tull och exekution
UO 04:	Rättsväsendet
UO 05:	Internationell samverkan
<b>UO 06:</b>	<b>Försvaret samt beredskap mot sårbarhet</b>
<b>UO 07:</b>	<b>Internationellt bistånd</b>
UO 08:	Invandrare och flyktingar
<b>UO 09:</b>	<b>Hälsövård, sjukvård och social omsorg</b>
UO 10:	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp
UO 11:	Ekonomisk trygghet vid ålderdom
UO 12:	Ekonomisk trygghet för familjer och barn
UO 13:	Arbetsmarknad
UO 14:	Arbetsliv
UO 15:	Studiestöd
<b>UO 16:</b>	<b>Utbildning och universitetsforskning</b>
<b>UO 17:</b>	<b>Kultur, medier, trossamfund och fritid</b>
UO 18:	Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande
UO 19:	Regional utveckling
UO 20:	Allmän miljö- och naturvård
UO 21:	Energi
UO 22:	Kommunikationer
UO 23:	Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar
UO 24:	Näringsliv
(UO 25:	Allmänna bidrag till kommuner)
(UO 26:	Statsskuldräntor m.m.)
(UO 27:	Avgiften till Europeiska gemenskapen)

### Personer som har intervjuats för projektet

Anders Andersson, IOGT-NTO, 23 januari, 2004

Anders Aronsson, IOGT-NTO, 28 januari, 2004

Anders Castberger, NBV (Nykterhetsrörelsens Bildningsverksamhet) 25 november, 2003

Lennart Karlberg, tidigare Riksidrottsförbundet, 23 januari, 2004

Jeremy Kendall, The London School of Economics (LSE), 21 november, 2003

Curt-Olof Mann, Föreningen Kooperativ Utveckling (FKU), 24 november, 2003

Leif Näfver, Socialstyrelsen, 8 januari, 2004

Orestis Papadopoulos, Näringsdepartementet, 28 januari, 2004

Patrik Oscarsson, SISU Idrottsutbildarna, 9 december, 2003

Svante Sandberg, Sida, 6 februari, 2004

Thord-Ove Thordsson, Svenska Missionskyrkan, 19 januari, 2004

Charlotta Wickman, Justitiedepartementet, 3 december, 2003

Ingmari Öhman, Svenska Röda korset, 15 januari, 2004

### Personer som har deltagit i projektets arbetsmöten

Johan Hvenmark, Handelshögskolan i Stockholm, 11 februari, 2004

Sofia Modigh, IOGT-NTO, 11 februari, 2004

Johan Söderholm, Ersta Sköndal högskola, 14 januari, 2004, samt 11 februari, 2004

Ingmari Öhman, Svenska Röda korset, 11 februari, 2004